

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

d'après les Lois

DE LA POLOGNE CONTEMPORAINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Mardi 23 Novembre 1926, à 14 heures

PAR

Roman CIECHANOW

Licencié en Droit de l'Université de Varsovie

Président de Thèse : M. GIDEL

Professeurs

MM. ROLLAND.

LE FUR.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

45, RUE DE MAUBEUGE

1926

La Présidence de la République
d'après les Lois
de la Pologne Contemporaine

La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises dans
les thèses; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

d'après les Lois

DE LA POLOGNE CONTEMPORAINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Mardi 23 Novembre 1926, à 14 heures

PAR

Roman CIECHANOW

Licencié en Droit de l'Université de Varsovie

Président de Thèse : M. GIDEL

Professeurs

MM. ROLLAND.

LE FUR.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

45, RUE DE MAUBEUGE

1926



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE. — La Petite Constitution du 20 février 1919 et les travaux prépara- toires pour l'élaboration de la Cons- titution	23
DEUXIÈME PARTIE. — Les attributions du Prési- dent de la République d'après la Cons- titution du 17 mars 1921	53
CHAPITRE PREMIER. — L'élection du Président de la République	53
<i>Section I</i> : La suppléance du Président de la République	68
<i>Section II</i> : La question de la Rééligibilité ..	72
<i>Section III</i> : Les conditions de l'Eligibilité ...	75
CHAPITRE II. — Les attributions militaires du Pré- sident de la République	77
CHAPITRE III. — Le rôle du Président dans la constitution du Ministère	95
CHAPITRE IV. — La direction des Affaires Etran- gères	115
CHAPITRE V. — Le droit de dissolution	119

CHAPITRE VI. — Le Veto du Président de la République	129
CHAPITRE VII. — Comment le Président de la République doit-il défendre la Constitution	134
<i>Section I : Le Président de la République polonaise n'a pas l'initiative des lois; il ne participe pas à leur confection, il a uniquement le droit de les signer et de les publier</i>	140
<i>Section II : La publication des lois</i>	142
CHAPITRE VIII. — Les Pouvoirs règlementaires..	147
CHAPITRE IX. — Le Droit de Grâce	163
CHAPITRE X. — Du Contresein ministériel comme moyen de limitation du pouvoir du Chef de l'Etat	167
CHAPITRE XI. — La responsabilité du Président..	172
CHAPITRE XII. — La Révision de la Constitution et le Renforcement du pouvoir présidentiel	179
CONCLUSION	191
APPENDICE. — Les lois relatives aux attributions du Président de la République	I
BIBLIOGRAPHIE	XV

INTRODUCTION

Les républiques peuvent être divisées en deux catégories : les unes, qu'on appelle républiques présidentielles, sont plus ou moins analogues au système des Etats-Unis d'Amérique et les autres, qui se rapprochent du système français, portent le nom de républiques parlementaires.

La différence entre ces deux formes de gouvernement est fondamentale. Chacune repose sur un principe différent. Le gouvernement présidentiel est une conséquence directe de la séparation des pouvoirs. La nation souveraine n'exerce pas la souveraineté, elle la délègue à ses représentants, généralement à un corps législatif, un corps exécutif et à un corps juridictionnel. Dans ce système, la puissance des représentants de la nation est grande ; le pouvoir législatif ne participe pas au Gouvernement et le pouvoir exécutif ne participe pas à la législation. Les agents du pouvoir exécutif n'ont rien à faire avec les Chambres. Les Ministres ne sont pas représentants du peuple ; ils ne sont que des secrétaires d'Etat, agents de la volonté du président et responsables devant ce dernier. La principale préoccupation de ce système consiste à pondérer les trois grands pouvoirs du gouvernement, et à limiter leurs fonctions pour assurer leur indépendance respective.

Ce système est mis en œuvre par un certain nombre de constitutions, toutes se rapprochant plus ou moins de la Constitution des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, par exemple, la Constitution française du 3 septembre 1791 et du 18 fructidor, an III. Ces constitutions instituent un système représentatif, mais non un régime parlementaire.

Un autre principe théorique, différent du précédent, conduit au résultat diamétralement opposé ; la nation souveraine ne délègue pas sa souveraineté à trois corps différents, elle la confie à un seul corps de représentants, aux députés dont la majorité représente la volonté nationale. Eux seuls représentent la nation. Les agents du pouvoir exécutif ne détiennent aucunement le pouvoir souverain, mais théoriquement, c'est l'assemblée représentative, mandataire du peuple, qui leur en confie l'exercice. Cette assemblée domine les autres organes, car tout pouvoir découle d'elle. On conçoit donc la différence théorique entre ces deux systèmes. Dans le premier, nous avons vu que chaque organe représente la nation et possède également l'aptitude de se considérer comme détenant la même part de souveraineté ; au contraire, dans le système parlementaire, le pouvoir législatif, théoriquement, possède l'autorité suprême et même le pouvoir exécutif et si elle ne l'exerce pas, c'est par impossibilité technique.

Ce système que nous venons d'exposer n'a été appliqué dans toute sa pureté dans aucune constitution contemporaine. Seule, la Confédération de la Suisse s'en rapproche,

Cependant, il faut se garder de croire que la démocratie suisse l'ait appliqué à la lettre. D'après la Constitution fédérale du 29 mai 1874, le Bundesrath élu par l'Assemblée fédérale désigne un président et un vice-président annuels. L'exécutif n'est pas révocable par le législatif. Dans chaque canton, un Conseil ou un Directoire, élu souvent par le peuple, possède le pouvoir exécutif.

Le système parlementaire se place entre ces deux extrêmes.

Le régime parlementaire repose sur l'équilibre; tout y dépend de poids et de contrepoids. Le Gouvernement est formé par la collaboration des deux pouvoirs. C'est le système des monarchies libérales qui sert à combiner la liberté politique avec l'existence d'un personnage au nom duquel se font les actes exécutifs. Ce système avant d'être adopté par la Constitution française de 1875, existait déjà en Angleterre.

A côté d'un président irresponsable, il y a des ministres responsables, choisis formellement par lui, mais réellement sous le contrôle du pouvoir législatif et révocables par celui-ci. Quand l'Assemblée législative cesse d'avoir confiance en ces agents, ces derniers doivent se retirer. Cependant, l'exécutif possède l'initiative des lois. On voit donc que réciproquement le pouvoir exécutif a un rôle législatif et que le pouvoir législatif participe à l'exécutif puisque les ministres ne sont que les représentants de la majorité parlementaire et que d'autre part, c'est le législatif qui élit l'exécutif dans la personne du

Chef de l'Etat et qu'ils sont obligés de se retirer dès que la majorité le demande. La séparation des pouvoirs n'y est pas rigoureusement établie; il est vrai que la séparation absolue rencontre des obstacles aussi dans le système des républiques présidentielles, car la séparation absolue est impossible en pratique. Si on se base sur le principe qu'un pouvoir pose les règles et que l'autre les exécute, l'exécutif devra se conformer à ces règles, par conséquent un lien de dépendance s'établit. La différence entre les deux systèmes, parlementaire et présidentiel, n'est pas seulement théorique comme nous venons de le voir; les républiques parlementaires reposent sur un autre principe, mais aussi, pratiquement, le mécanisme est autre. Comme le nom même l'indique dans les républiques présidentielles, le chef du pouvoir exécutif se place au premier plan. Le Congrès et le Sénat votent des lois, mais ils ne peuvent s'immiscer dans les affaires gouvernementales. Le pouvoir exécutif détient donc une part de souveraineté du peuple, au même titre que le parlement. En conséquence, le chef du pouvoir exécutif est élu par le peuple comme les membres du Parlement.

Le système américain n'est pas sans reproches. Les inconvénients apparaissent chaque fois qu'on change le Chef d'Etat. « Son changement remet tout en question. La différence entre ce système et le parlementaire est frappante lorsqu'on regarde la situation du Chef d'Etat. En Amé-

rique, le Président de la République, par son mode d'élection et la séparation stricte des pouvoirs, devient presque un dictateur » (1).

Le principe théorique conduit à une situation toute différente de celle établie dans les républiques parlementaires. Le Président des Etats-Unis est un véritable monarque à temps: il est à la fois Chef d'Etat et premier ministre pendant quatre ans, la Nation abdique tous ses pouvoirs entre ses mains.

Si nous comparons ce pouvoir avec celui du Président de la République Française, nous constatons, que les attributions de celui-ci sont aussi nombreuses. Lui aussi est Chef du Pouvoir exécutif irresponsable, il a une large part dans la direction des affaires; il nomme à tous les emplois civils et militaires et commande à la force armée; enfin, il exerce le droit de *veto* et de grâce et plus encore, il peut, dans certains cas, dissoudre la Chambre des Députés, avec l'assentiment du Sénat; mais tous ses actes doivent être contresignés par un ministre responsable; malgré le grand nombre de ses attributions, il n'a pas l'indépendance et l'autorité du Président des Etats-Unis.

Dans la pratique, la Constitution française a donné des résultats opposés à ceux qui étaient dans les intentions des législateurs de 1875 (2).

(1) Bryce.

(2) Les constituants étaient persuadés qu'ils avaient atteint la limite au-delà de laquelle il y aurait exagération trop manifeste dans l'organi-

Le Président de la République se trouve dans l'impossibilité d'exercer certaines des attributions dont la Constitution l'a investi. Si, on en recherche les causes, on voit qu'elles ne viennent de la subordination du Chef de l'Etat au Parlement. Cette domination des Chambres est sans contrepoids. Certains auteurs disent que la cause de l'inégalité des pouvoirs des Chefs d'Etats dans les systèmes américain et français, réside dans la différence des principes d'organisation des deux républiques et que la « dépendance du Pouvoir exécutif » est une conséquence inévitable du système français.

Cette infériorité du pouvoir exécutif dans les républiques dites parlementaires a créé un certain nombre de systèmes destinés à renforcer et à rendre effectives les attributions que le Chef d'Etat a abandonnées en pratique.

Les auteurs de ces réformes s'inspirent le plus souvent du système présidentiel, admis aux Etats-Unis, mais d'autres juristes considèrent que, pour rendre au Président de la République la plénitude de ses pouvoirs constitutionnels, il faudrait changer la structure de l'Etat. La multiplication des attributions ne suffit pas et ne diminuera jamais l'omnipotence parlementaire.

D'autres considèrent, que l'unique cause de cette infériorité

sation d'un pouvoir exécutif (*Annales de l'Ass. Nation.*, t. xxviii, p. 233). Le président de 1875 était, dans l'esprit des constituants, le lieutenant momentané des rois constitutionnels. Barthélemy, page 647. « Le Rôle du Pouvoir Exécutif dans les Républiques

rité du Président, tient à son élection par les Chambres. L'organe créé dépend de l'organe créateur. Par conséquent, il suffirait de revenir au système des élections de 1848 pour écarter le vice essentiel du système parlementaire.

A côté de ces diverses tendances, il y en a d'autres qui ne manquent pas d'originalité. Ce sont celles qui veulent purement et simplement supprimer la fonction de président, comme inutile.

Ainsi, M. Salvador RODRIGUEZ dans: « Estudio sobre el poder personal » (1) demande que les ministres gouvernent sans président : celui-ci, par la force des choses, doit disparaître.

En France, même, il ne manque pas de propositions analogues (2). Mais la plupart des juristes considèrent la fonction présidentielle comme un rouage utile ; même dépourvu de moyen d'action, il présente une utilité incontestable parce qu'il personnifie l'Etat et son rôle de « Maître des cérémonies » suffirait à justifier son existence.

(1) Salvador Rodríguez S. Salvador, 1890 : Por tanto la historia y la razon y los principios de consumo nos enseñan que la Presidencia de la Republica ya fuese electa por el pueblo ya fuese de nombramiento de la Asamblea esta irremisible contenada a desaparecer o a ocasionar la perturbacion en el mecanismo de las instituciones.

(2) Article éditorial de la *Lanterne* du 23 janvier 1906 : « La présidence de la République est une fonction d'apparat à peu près inutile. Les républicains ont toujours été partisans de sa suppression. Ils ne l'acceptent provisoirement qu'à une condition : c'est que le président sera aussi peu président que possible, se bornera à un rôle de pure représentation... ».

Mais il y a encore des gens qui redoutent le gouvernement personnel et préfèrent voir le Parlement empiéter sur le pouvoir exécutif. Cette crainte de l'autorité existe encore en France. Comme dit DUGUIT : « La plupart des causes qui ont amené l'effacement du Président n'ont pas disparu. C'est la défense traditionnelle du parti républicain contre les empiètements de l'exécutif. Dans les circonstances actuelles, il paraît difficile de dire que cette défiance est apaisée ».

A côté des constitutions américaines et françaises, la Pologne avait aussi, dans son propre passé, une Constitution, et sans chercher à l'étranger, elle pouvait s'inspirer de ce précédent. La Constitution du 3 mai 1791 fait à juste titre la fierté de la Nation. Le législateur de 1921 aurait pu s'inspirer de cette belle tradition. Les auteurs de la Constitution du 17 mars 1921 avaient sous leurs yeux, à côté des différents modèles étrangers, la Constitution polonaise du 3 mai 1791. Malgré les 130 ans qui séparent ces deux Constitutions, il existe entre elles un lien continu et une idée commune.

Cette idée commune se perpétue depuis les temps les plus reculés de l'existence de la Pologne. L'oppression centenaire a développé et renforcé cette idée, qui a continué à être suivie après le recouvrement de la liberté. Cette idée, ou cette tendance comme on l'appelle, consiste à limiter le pouvoir du roi ou du président, en augmentant le pouvoir du Parlement.

La crainte devant « l'absolutum dominium » subsiste. D'ailleurs, elle est inhérente au caractère national. L'an-

cienne noblesse pensait que le meilleur moyen de conserver les libertés, était d'augmenter le pouvoir et le nombre des représentants dans la Diète.

La Constitution du 3 mai 1791 n'a pas beaucoup changé à cet état de choses. Si cette tendance restreignit le pouvoir du Parlement en déclarant le trône héréditaire, ce fût pour y établir un certain ordre et délimiter les attributions en mettant des bornes aux attributions exagérées des représentants de la Noblesse.

La nouvelle Constitution du 17 mars 1921 est allée cependant beaucoup plus loin dans la voie de la limitation du pouvoir exécutif. La nouvelle Constitution a hérité de la défiance d'un gouvernement fort contre lequel la Constitution du 3 mai 1791 fut en quelque sorte une réaction. Pour bien comprendre cette idée, il suffit d'indiquer les caractéristiques de la Constitution du 3 mai 1791. Ces caractéristiques sont d'autant plus précieuses, que différents projets ont voulu imiter cette belle œuvre intervenue hélas ! trop tard pour parer au démembrement de la Patrie.

La Constitution du 3 mai 1791 comprenait sous le nom de Diète (1) deux Chambres : la Chambre des Députés et le Sénat présidés par le Roi ; mais, à côté de ces deux organes, il y en avait un troisième : « la Garde des lois ».

La Constitution du 3 mai 1791 n'a pas omis de dire que

(1) Dans la Constitution du 17 mars 1921, le terme Diète désigne seulement la Chambre des Députés ; la Chambre haute s'appelle le Sénat.

le manque de force du Pouvoir exécutif était la cause principale de la décadence de la République. Ces paroles, toujours répétées, contiennent l'explication des malheurs de la Pologne et non seulement des malheurs passés, mais aussi des incertitudes de l'avenir.

Après avoir déclaré cette vérité infaillible, la Constitution du 3 mai, en se basant sur la séparation des pouvoirs, écarte le roi de toute action législative, et donne à la Diète des attributions exagérées; elle divise la Diète en deux Chambres, et appelle « Temple de la législation » la Chambre des Députés. Les lois votées par elle passent au Sénat. Rejetées par ce dernier, elles peuvent être reprises par la première Chambre deux ans après.

On distingue les lois générales et les règlements, ces derniers concernent les affaires moins importantes. Ils sont votés séparément par les deux Chambres, après quoi, on additionne les voix des députés et des sénateurs. Il est clair que la Chambre des Députés l'emporte toujours par le nombre, car il y a deux fois plus de députés que de sénateurs.

Les projets de lois générales votées par la Chambre des Députés passaient devant le Sénat qui pouvait les rejeter avec le même nombre de voix, mais votés une seconde fois par la Chambre, ces projets devenaient lois. Le Sénat n'avait pas le droit de *veto*. L'équilibre entre les deux Chambres n'existait pas. Dans un seul cas le Sénat pouvait s'opposer au vote d'une loi, c'était le cas où celle-ci violait la Constitution, ou si les

formalités du vote n'avaient pas été accomplies, ou bien quand ces lois étaient contraires à la sécurité du Pays. Dans ce cas, la décision appartenait au Roi, qui pouvait ordonner la publication des lois ainsi votées ou bien les renvoyer à la Chambre. La prépondérance de la Chambre des Députés a été nette. Cette ligne caractéristique dont je viens de parler peut donc être complétée par une autre vers laquelle s'achemine l'histoire de la Pologne : c'est l'abaissement de l'autorité du Sénat.

Le Roi présidait le Sénat, prenait part au vote avec une voix ou deux, dans le cas d'égalité des voix. Bien que président du Sénat, le Roi n'était pas à vrai dire souverain ; il était « le père et la tête » comme s'exprime la Constitution du 3 mai.

L'analogie entre les deux Constitutions est grande malgré l'espace d'un siècle qui les sépare. La tendance à faire de la Chambre des Députés un être omnipotent au détriment du Roi et du Sénat est la clef de voûte de la Constitution du 3 mai. Le président de la Chambre des Députés, « le Maréchal », dans lequel on voit une émanation de la Chambre, est doté d'attributions spéciales. C'est lui qui remplace maintenant le Chef d'Etat ; c'était lui qui siégeait anciennement dans la « Garde des lois ». Il avait aussi le droit de convoquer la Diète, même dans le cas où le Roi s'y opposerait.

Quant à la « Garde des lois » qui existait sous le régime de la loi du 3 mai 1791, c'était un organe qui aidait le Roi

dans l'exécution des lois et qui les garantissait. Toutes les résolutions prises par le Roi devaient être précédées d'un avis des membres de cette « Garde des lois ». Les décisions devaient être signées par les Ministres et l'Evêque qui faisait partie de cette institution. Dans le cas où les Ministres ne signaient pas la décision, le Roi cédait. La Constitution du 3 mai 1791 a voulu suivre le principe de la division des pouvoirs et elle dit dans son article 5 que le gouvernement du peuple se divise en trois branches. A-t-elle suivi ce principe ? Cela semble douteux.

On a attribué à la Chambre, en plus du pouvoir législatif, un certain pouvoir administratif.

A côté de cet exemple national, les législateurs de la Constitution polonaise avaient l'exemple étranger et spécialement l'exemple français.

La France, en matière constitutionnelle, a accompli une grande œuvre et a toujours précédé les autres pays d'Europe qui souvent ont suivi son exemple. Les nombreuses Constitutions françaises de 1789-1791, 1814, 1830, 1848, ont trouvé beaucoup d'imitateurs. La Pologne n'a pu suivre l'exemple français dans ces périodes, car elle se trouvait sous la domination d'autres Etats, mais après avoir retrouvé sa liberté, elle s'est empressée de le faire.

La Commission de la Diète chargée d'élaborer un projet de Constitution dit expressément que « ne trouvant pas de précédent dans le passé constitutionnel polonais, elle se basera

désormais sur la Constitution française de 1875 ». Il paraît un peu étrange que la Pologne, qui possède des habitudes politiques différentes, ait été amenée à suivre justement cette Constitution, qui a été si violemment critiquée.

Le 25 janvier 1919, le Gouvernement a appelé une Commission composée de juristes et de personnages éminents dans la vie politique, en vue d'élaborer un projet qui devait être ensuite présenté à la Diète, afin qu'elle l'appréciât au point de vue technique et politique. Cette Commission, comme nous venons de le dire, a pris pour base la Constitution française et a élaboré un projet qui s'en rapproche. On conçoit donc l'importance de la Constitution de 1875 pour la Pologne.

Nous savons que la Constitution de 1875 a été élaborée dans des conditions particulières, et faite pour un Roi dont l'avènement était attendu par les monarchistes, mais divisés en factions ils ne purent se mettre d'accord sur la personne de ce roi. Cette Constitution a été le résultat de circonstances particulières qui ont manqué en Pologne.

La France, en 1875, voulait réagir contre la monarchie de 1852 et espérait en trouver le moyen dans un parlement, qui réunirait toutes les conditions d'un bon fonctionnement, contrebalancé par une administration bien organisée. On peut dire, que la France était en quelque sorte préparée pour mener la vie d'une république parlementaire et on pouvait espérer que tous les organes rempliraient bien leur tâche, car

le Parlement était composé de gens expérimentés, choisis par des électeurs comprenant bien leurs intérêts communs. Or, ces éléments faisaient défaut en Pologne, où un Parlement émanant d'un suffrage universel était incapable de se charger de cette lourde tâche. Mais après la guerre, après la révolution russe, il y avait en Europe un courant d'idées démocratiques. La chute de nombreux royaumes a déterminé la Pologne à former une République démocratique. Elle, d'ailleurs n'a pas été seule, la Tchéco-Slovaquie, l'Autriche, l'Allemagne, toutes ces nations ont plus ou moins suivi l'exemple de la France, mais aucun Etat n'est allé si loin dans la limitation du pouvoir exécutif.

La Pologne a admis le principe irréfutable de la souveraineté nationale, mais elle l'a déformé en introduisant une Diète souveraine. La Pologne a imité la Constitution française un peu à tâtons et c'est pour cela qu'elle l'a dépassée. On a créé une République plus parlementaire (si on peut s'exprimer ainsi) qu'en France.

L'ancienne prédilection pour la Diète subsiste bien que cela eût coûté à la Pologne sa liberté. Elle était l'expression de la puissance de la Nation. Le Roi, éligible, était privé des attributions qui lui étaient dues. On a toujours considéré que seule une Diète peut être capable de défendre la liberté. L'histoire a démontré que ce fût la cause principale de tous les malheurs.

La Pologne renaissante paraît avoir oublié tout cela et

elle perpétue les anciens errements, en continuant d'affaiblir le pouvoir exécutif.

La Constitution du 17 mars 1921 rejette le fardeau entier sur le Parlement en adoptant, sans conditions, les habitudes françaises. Comme en France, non seulement on limite les attributions du Président de la République en le rendant dépendant des Chambres et des Ministres, mais on a presque totalement décapité le Gouvernement. On a formé un Etat sans organe principal : sans la tête. Il est curieux d'apprendre comment on est arrivé à un tel résultat. Dans la première Diète, il y avait deux courants d'idées qui voulaient limiter le pouvoir du Parlement, soit par une « Chambre de Travail » soit par le referendum. Les partis de la droite voulaient avoir un Sénat qui complèterait et limiterait les attributions de la Chambre des Députés, mais les partis de gauche préférèrent un système « *unicaméral* ». Les résultats de cette lutte n'ont satisfait personne ; pour trouver une base d'entente, on s'est arrêté à mi-chemin et on n'a pas trouvé de contrepoids au pouvoir législatif.

PREMIÈRE PARTIE

La petite Constitution du 20 Février 1919 et les travaux préparatoires pour l'élaboration de la Constitution

Dès le début de la guerre, d'un côté la Russie, de l'autre l'Allemagne et l'Autriche, ont pris l'engagement de reconstituer l'Etat polonais, ayant eu besoin de son aide.

Le 3-16 août 1914, le Gouvernement du Tsar publia dans ce sens une proclamation par l'intermédiaire du Grand Duc Nicolas. Le 5 octobre 1916, l'Allemagne et l'Autriche se déclaraient partisans de la reconstitution de la Pologne. Une proclamation adressée aux Polonais encourageait la population à s'unir aux puissances de l'Europe centrale et à enlever à la domination russe les régions qui, anciennement, appartenaient à la Pologne. Le vrai but de ces proclamations et « appels au patriotisme » ne tendait pas à ressusciter une Pologne indépendante; c'est parce que les belligérants avaient besoin de soldats. Ils pensaient obtenir une armée par ce moyen et s'é-

pargner bien de pertes. Bien qu'il ne fût pas dans le but allemand de former un état autonome, le Gouvernement impérial voulut tout au moins le faire croire aux Polonais.

La Russie protesta encore le 16 octobre 1916. Les habitants de l'ancien royaume de Pologne gardaient leur qualité de sujets russes et la Convention de La Haye défendait d'enrôler dans les régiments les nationaux du pays ennemi. La Russie a donc protesté contre la violation de la Convention de La Haye, mais les Allemands ont soutenu qu'ils avaient seulement provoqué et contribué à la formation d'un nouvel Etat. La Russie protesta contre la violation de l'article 23 du règlement annexe à la Convention IV de La Haye 1907 et l'article 44.

Le 6 novembre, le général von Beseler proclama l'autonomie polonaise. Une Diète devait être élue à côté d'un Conseil d'Etat. En principe, le suffrage universel n'a pas été établi, seuls les habitants appartenant à certaines professions eurent le droit de vote. Tout se passerait peut-être d'accord avec le vœu de la population. Mais les conditions exceptionnelles empêchaient les Allemands et les Autrichiens de laisser au Conseil d'Etat et à la Diète des attributions trop larges. On leur a donc donné le droit de faire des propositions et ce pour cela que ces organes n'ont pas eu la vie longue. En 1917, le Conseil d'Etat démissionna.

Les puissances centrales n'ont cependant pas abandonné le désir d'obtenir le concours d'une grande armée polonaise

qui les aiderait dans la guerre. En août 1917, une patente des empereurs allemand et d'Autriche-Hongrie, nomma un Conseil de Régence composé de trois membres (archevêque Kakowski, prince Lubomirski, J. Ostrowski). En même temps, ils lancèrent une proclamation encourageant les engagements volontaires dans l'armée.

Le but semblait atteint. En apparence, la Pologne avait un organe représentatif, mais ce n'était là qu'une organisation provisoire. On faisait déjà des projets sur l'organisation définitive. On songea à créer un Royaume et à nommer souverain un des membres de la famille de Habsburg. Des négociations furent entamées entre l'Allemagne et l'Autriche. Les gouvernements autrichien et allemand étant tout à fait libres d'agir à leur guise, le pouvoir suprême lui appartenant non pas en droit, mais grâce à la force. Il semble néanmoins, que les puissances centrales aient eu le droit de créer une représentation du pays. Dans la constitution du Conseil de Régence, il n'y avait rien qui pût démontrer l'illégalité de ce fait au point de vue du droit international. Cette institution était seulement susceptible de faciliter les rapports entre les autorités d'occupation et la population du pays occupé et les organes créés par les empereurs d'Autriche et d'Allemagne ne pouvaient être considérés comme ayant le droit de parler au nom de la Nation. Ils n'ont pu exister que jusqu'à ce qu'une représentation, basée sur le principe du suffrage démocratique fût créée.

Il importe de savoir si le Conseil de Régence créé par les Puissances centrales devait être considéré comme ayant qualité de Conseil représentatif. Cette question est d'autant plus importante que le Conseil de Régence transmet ses attributions et tout son pouvoir aux mains du général Pilsudski. Ainsi, le Chef d'Etat, jusqu'à la date de la convocation de la Diète en 1919, tenait ses pouvoirs indirectement des puissances qui n'avaient elles-mêmes aucun titre à ce droit.

Les Allemands et les Autrichiens n'avaient pas le droit de disposer de la souveraineté ; il résulte de cela que le Conseil de Régence ne pouvait être souverain de l'Etat. M. T. Ciswicki (1) considère le Conseil de Régence comme un « *Negotiorum gestor* », de même Joseph Pilsudski qui a été leur héritier ; ce dernier sous condition de remettre son pouvoir à un « *Gouvernement national* ».

Le 11 novembre 1918, le Conseil de Régence publie la proclamation suivante :

« Le Conseil de Régence de la nation polonaise,

« A cause du danger extérieur et intérieur, pour créer
« un seul généralissime et maintenir l'ordre, le Conseil de
« la Régence transmet à Joseph Pilsudski le commandement
« suprême de l'armée polonaise.

« Après la constitution d'un gouvernement national, le
« Conseil de Régence, conformément à ses anciennes déclai-

(1) Ciswicki, Varsovie, 1922. « Le Chef de l'Etat et le Président de la République polonaise ».

« rations remettra ses pouvoirs, de même que le brigadier
« Joseph Pilsudski remettra les siens, qui font partie du pou-
« voir suprême. En foi de quoi nous apposons nos signatures:

« Donné à Varsovie, le 11 novembre 1918. Signé : Al.
« Kakowski, Joseph Ostrowski, Zdzislaw Lubomirski et
« Joseph Pilsudski ».

(*Journal des lois de l'Etat polonais*, N° 38, N° 17, 1918).

Le 14 novembre, le Conseil de Régence publia une
seconde proclamation dans les termes suivants :

« Au commandant suprême de l'armée polonaise, Joseph
« Pilsudski :

« L'état transitoire qui résultait de la division du pou-
« voir suprême, d'après la proclamation du 11 novembre
« 1918, ne peut exister sans dommage pour l'Etat polonais
« qui commence à se former.

« Le pouvoir doit être uniforme.

« A cause de cela et en vue du bonheur de la Patrie, nous
« décidons de dissoudre le Conseil de Régence et dès lors
« nous remettons nos engagements et notre responsabilité
« envers l'Etat polonais entre vos mains, Chef suprême de
« l'Armée, afin que vous les transmettiez au Gouvernement
« national.

« Fait à Varsovie, le 14 novembre 1918 ».

(*Journal des lois de l'Etat polonais*, N° 39, N° 17, 1918).

En même temps, les Allemands et les Autrichiens furent
désarmés et expulsés non seulement du territoire de l'ancien

royaume, mais aussi de la Posnanie ainsi que de la Galicie.

Ainsi Joseph Pilsudski devint Chef d'Etat. Etait-il usurpateur ? Il est certain que les deux proclamations n'avaient pas les droits de créer un Chef d'Etat qui ne pouvait recevoir ses attributions que de la Nation. Mais le général Pilsudski ne tient pas seulement son pouvoir du Conseil de Régence.

Avant la déclaration de la Diète du 20 novembre 1919, le peuple était déjà d'accord pour lui confier le pouvoir suprême. On objecte que J. Pilsudski a reçu son pouvoir du Conseil de la Régence, cela veut dire indirectement des Allemands, mais ce n'était qu'une forme. Le Conseil de Régence, au moment de la déclaration du 14 novembre, était déjà inexistant. D'un autre côté, personne ne s'opposa à ce transfert du pouvoir. Le général Pilsudski avant son retour du Magdeburg, était déjà considéré par le « *vox populi* » comme Chef de l'Etat (1) et le Conseil de Régence condamné à disparaître. Il a voulu céder avec honneur. Depuis la formation du gouvernement de Lublin (2), à la chute du cabinet nommé par la Régence, le Conseil de Régence était

(1) En même temps le gouvernement populaire de Lublin abdiqua en faveur de Pilsudski.

(2) Stanislas Szpotanski, 1920, Paris : « La Pologne nouvelle et son premier Chef d'Etat Joseph Pilsudski écrit page 49 ». En remettant avec enthousiasme le pouvoir entre les mains de Pilsudski la Pologne faisait preuve de sa volonté arrêtée d'opposer une résistance vigoureuse à l'anarchie et d'employer toutes ses forces à l'organisation de l'Etat et à sa reconstruction économique. Pilsudski était le seul homme capable de faire face à la situation, le seul qui fut agréé par

inexistant. Le retour de Joseph Pilsudski de sa prison en Allemagne était attendu par toute la population de la Pologne et la volonté de cette population le désignait depuis longtemps pour Chef d'Etat. D'ailleurs, désormais, c'est la politique anti-allemande qui gagne. Tout ce qui était créé par les occupants temporaires du pays était condamné à disparaître. Dans ces conditions, le Conseil de Régence ne risquait rien, en publiant ses proclamations qui transmettaient ses attributions à un homme nouveau, représentant d'une politique d'indépendance.

Réellement donc le Conseil de Régence n'a fait qu'un acte d'apparence, et la transmission des pouvoirs, a eu comme but la sauvegarde de l'autorité du Conseil de la Régence.

Cinq ans plus tard, le 3 juillet 1923, pendant un banquet donné en l'honneur du Maréchal Pilsudski, celui-ci eut l'occasion de dire :

« En novembre 1918, il y eut un évènement d'ailleurs
« sans importance historique. Je revins de la prison de Mag-
« deburg. Après quelques jours sans aucune difficulté, ou
« concession ni violence, je devins dictateur. Je ne veux pas,

toute la Nation et qui dans ces moments troublés devint le symbole de l'Union. Ses adversaires eux-mêmes sentaient que le combattre serait un crime contre la Patrie.

Dmitri Merejkouski : Joseph Pilsudski (traduit du russe) Varsovie, 1921, dit : « Unissez-vous tous comme un seul homme autour de votre grand Chef élu Divin, Joseph Pilsudski. Unissez vos cœurs comme des épées et élevez-le à une hauteur telle que tous les peuples puissent le voir comme vous le voyez. Puissiez-vous le connaître comme vous le connaissez. Quand vous aurez fait ceci, vous aurez sauvé la Pologne et peut-être aurez-vous sauvé le monde.

« dit le Maréchal, employer un mot recherché, je ne veux
« pas aussi trouver un terme spécial pour moi, mais en
« qualité d'historien je ne peux me nommer autrement
« l'homme qui dicte ses ordres à tous, l'homme qui nomme
« à tous les emplois civils et militaires. Il n'est pas question
« de voir s'il faisait bien ou mal, mais il s'agit d'un simple
« fait historique et je ne peux le caractériser autrement que
« par le terme de dictateur. Car tout dépendait de sa (1)
« volonté et de sa décision... Des millions d'hommes lui
« étaient soumis et il avait le droit moral de jouer ce rôle,
« car il était commandant de la première légion polonaise.
« Messieurs, si j'emploie le terme dictateur, c'est à cause du
« grand nombre d'édits et de décrets actuellement en vigueur ;
« encore maintenant, il y a des hommes qui doivent se sou-
« mettre à sa volonté. Il pouvait nommer les officiers, les
« employer, donner des ordres, il était souverain absolu de
« l'Etat polonais nouvellement créé. Connaissant l'histoire
« de la formation des dictatures, je peux vous assurer qu'il y
« a deux moyens de devenir dictateur : ou bien par force
« imposer sa volonté, ou bien être élu sans contrainte au
« moment des difficultés exceptionnelles quand on a besoin
« d'une volonté individuelle, quand les esprits épouvantés
« cherchent un seul homme afin de remettre leur sort entre
« ses mains ».

(1) Le Maréchal parle à la troisième personne.

On a souvent, trop souvent même, attaqué l'institution de Chef d'Etat en Pologne. Ces attaques, pour la plupart, étaient dirigées contre l'homme qui occupait le fauteuil présidentiel. On critique l'office du Chef d'Etat à cause de la personne qui l'exerce. Le général Pilsudski avait des partisans et des adversaires acharnés. Chacun de ces derniers, en voulant s'appuyer sur des arguments plausibles, tâchait de prouver le manque de raison d'être de certains actes émanant du Chef de l'Etat avant que la Constitution fût votée. Quoique toute cette dispute appartienne au passé, elle reste tout de même passionnante.

Nous avons vu la question la plus intéressante et la plus discutée. C'est la question de l'origine du pouvoir du Chef d'Etat avant le 20 février 1919, c'est-à-dire avant que la Diète ne chargeât le Général Pilsudski de continuer à remplir ces fonctions.

Les adversaires du général voulurent prouver que son pouvoir, entre le 14 novembre 1918 et le 20 février 1919, était illégal. La preuve qu'il ne l'était pas, c'est l'acte du 20 février 1919 qui dit que la Diète remercie le Général Pilsudski « pour les efforts qu'il a déployés au service de la Patrie dans l'accomplissement de ses fonctions ».

Cette courte période trouve alors son fondement et son explication dans l'acte du 20 février 1919. C'est la Nation qui parle par l'intermédiaire de ses représentants. On voit donc combien il est vain de chercher si l'acte du 12 septem-

bre 1917 était ou non d'accord avec le traité de La Haye. Mais le Chef de l'Etat, qui appartient jadis à une fraction politique et qui est homme d'action, et non homme de paille, trouve toujours des adversaires et ces derniers s'efforceront, par tous les moyens, de le discréditer.

Du point de vue historique, l'institution du Chef de l'Etat en Pologne peut être divisée en trois périodes. La première qui commence en novembre 1918 et va jusqu'au 20 février 1919; la deuxième du 20 février 1919 jusqu'au troisième moment où une nouvelle Diète a été élue sur la base de la Constitution du 17 mars 1921. Le point de départ de chacune de ces trois périodes est différent. La première commence le jour où les troupes allemandes se retirèrent de la Pologne et le Conseil de la Régence transmit le pouvoir au général Pilsudski. Pendant toute la durée de la première et deuxième période, ce fut le général Pilsudski qui exerça la fonction du Chef de l'Etat.

En novembre 1918, la vie politique en Pologne était inorganisée; le Chef de l'Etat avait donc une lourde tâche à accomplir. Il commença par former un gouvernement et dès le début, il rencontra de grandes difficultés. Le premier Cabinet vécu trois jours, mais le deuxième, de M. Moraczewski, s'est maintenu pendant deux mois.

Le 22 novembre 1918, le Chef d'Etat publia un Décret intitulé : « Pouvoir suprême de la République polonaise », contresigné par le Président du Conseil des Ministres,

M. Moraczewski. Ce décret donne certaines précisions sur le caractère des attributions du Chef d'Etat.

Le Décret était ainsi conçu :

« En vertu du Décret du 14 novembre année courante,
« le Président des Ministres m'a présenté un projet voté par
« le Gouvernement temporaire de la République polonaise
« relatif à la Constitution du pouvoir suprême et représen-
« tatif de la République qui demeurerait en vigueur jusqu'au
« moment de la convocation de la Diète législative.

« En approuvant ce projet, je statue comme suit :

« *Article Premier.* — J'exerce comme Chef d'Etat tem-
« poraire le pouvoir suprême de la République polonaise et
« je garderai ce pouvoir jusqu'au moment de la convocation
« de la Diète législative.

« *Article 2.* — Le Gouvernement de la République se
« composera de Ministres nommés par moi et responsables
« devant moi.

« *Article 3.* — Les projets législatifs votés par le Conseil
« des Ministres doivent être approuvés par moi et, si la loi
« ne statue pas le contraire, deviennent obligatoires dès leur
« publication dans le *Journal des lois* de l'Etat polonais, et
« cessent d'être obligatoires au cas où la Diète ne les main-
« tiendrait pas à la première séance.

« *Article 4.* — Les Décrets gouvernementaux sont contre-
« signés par le Président du Conseil des Ministres.

« *Article 5.* — Les tribunaux prononcent les jugements
« au nom de la République polonaise.

Article 6. — Tous les fonctionnaires de l'Etat polonais prê-
« tent serment de fidélité à la République polonaise, con-
« formément à la formule qui sera décrétée par le Conseil des
« ministres.

« *Article 7.* — La nomination des fonctionnaires aux
« emplois supérieurs est réservée au Chef d'Etat. Les lois
« jusqu'ici en vigueur pourront être modifiées par moi, sur la
« proposition du Président du Conseil des ministres et du
« ministre compétent.

« *Article 8.* — Le budget de la République polonaise,
« pour la première période budgétaire, après être voté par
« le gouvernement sera soumis à ma décision.

« Fait à Varsovie, le 22 novembre 1918.

« Signé : Joseph Pilsudski.

« Président du Conseil des Ministres : Moraczewski ».

(*Journal des lois de l'Etat polonais*, N° 17, L. 41, v. 1918).

Il résulte de ce décret qu'il n'y a pas de pouvoir suprême au-dessus du Chef d'Etat. Ce sera plus tard la Diète, qui à ce moment n'existe pas. Le Chef d'Etat faisait contresigner ses décrets par les ministres nommés et responsables devant lui. L'existence du contreseing ministériel était illusoire et prati-

quement le ministre dépendant du pouvoir dictatorial devait contresigner ou démissionner. Le contreseing ne jouait pas le rôle qu'il joue actuellement dans le système de responsabilité parlementaire. On reproche souvent au général Pilsudski d'avoir voulu, d'une manière maladroite, imiter le régime de responsabilité devant le Parlement, mais s'il introduisit ce système, c'est par impossibilité de régler cette question autrement. Les circonstances forcèrent le général à assumer seul toute la responsabilité devant le peuple. Théoriquement, il devint dictateur, mais pratiquement il s'intéressa peu à la politique. Le cabinet avait toute liberté d'action; chaque fois qu'une question ne touchait pas aux affaires militaires, le général la renvoyait aux ministres.

On ne peut critiquer ce décret. Il est peut-être choquant que le général Pilsudski emploie la première personne et parle de lui comme dictateur, mais le décret est au contraire digne d'éloges, car huit jours après la formation de l'Etat polonais, il régularisa et précisa la situation. Il ne faut pas oublier que le Chef d'Etat était général et qu'il agissait souvent comme militaire et rarement comme homme politique.

Sous le régime du décret du 22 novembre 1918, le Chef d'Etat pouvait, sans obstacles, garder sa situation militaire et rester chef suprême de l'armée. Le pays avait besoin d'un commandement unique et c'est grâce à lui seulement que la Pologne remporta la victoire sur ses ennemis. Mais ces données pratiques n'empêchent pas les critiques contre

le Chef d'Etat. On dit qu'en sa qualité de « représentant temporaire » il devait « convoquer un gouvernement appartenant à la majorité politique du pays ». Il s'agissait d'attaques contre le Cabinet socialiste de M. Moraczewski qui, après avoir détenu le pouvoir cinquante jours à peine, céda la place à M. Paderewski.

Pendant toute cette période, nous avons à faire au gouvernement personnel du général Pilsudski, ce qui était d'ailleurs désirable pour le pays, qui, sans cela, serait retombé dans une guerre civile.

Mais le Chef provisoire d'Etat n'était pas un usurpateur, il faisait tout son possible pour préparer la Pologne à la vie parlementaire. D'un autre côté s'intéressant principalement aux questions militaires, il désirait cacher aux yeux de la Nation les signes apparents de la Dictature.

Le général Pilsudski n'a pas voulu garder son pouvoir trop longtemps. Le décret du 28 novembre 1918 a fixé les élections au 26 janvier 1919, enfin le décret du 5 février 1919 a convoqué la Diète à Varsovie et le 10 février 1919 la Pologne fêta l'ouverture de la première séance de sa Diète.

Avec l'ouverture de la première Diète à Varsovie, commence une nouvelle époque dans la vie constitutionnelle.

Jusqu'ici la Pologne n'avait aucune constitution et c'est à la Diète, représentant la volonté du peuple, qu'incombait la tâche d'en voter une.

Le vote d'une Constitution prenant beaucoup de temps, il

valait mieux régler les choses à titre temporaire. A cet effet, le 20 février la Diète vota une courte résolution qui, quoique provisoire, resta en vigueur deux ans.

La résolution du 20 février 1919 (1) est une véritable Constitution. A cause de sa brièveté, on l'appelle « Petite Constitution ». Elle détermine les rapports de la Diète et du Chef d'Etat. La tendance à restreindre la compétence du Chef d'Etat apparaît nettement dans ces cinq articles. La Diète se déclare organe souverain, nomme le général Pilsudski, représentant de l'Etat, mais ne lui donne pas des grands pouvoirs.

La « Petite Constitution » avait pour but d'introduire en Pologne le régime parlementaire; c'est pour cela que tout acte politique du Chef d'Etat nécessite la signature du Ministre intéressé, mais en même temps elle rend celui-ci responsable devant la Diète et l'en éloigne complètement en ne lui donnant même pas le droit de publier les lois (les lois sont publiées par le Maréchal). En un mot le Chef de l'Etat n'avait aucune attribution d'ordre législatif, le droit d'initiative des lois appartenait uniquement à la Diète. La brièveté de la Petite Constitution est peut-être une des principales causes de la limitation du pouvoir présidentiel. Les multiples attributions du Chef de l'Etat n'y étant pas énumérées comme dans celles des Etats modernes, doivent être considérées comme

(1) Voir l'Appendice.

absentes. De l'interprétation de la Petite Constitution, il découle que le Chef de l'Etat n'a pas le droit de convoquer, d'ajourner ou de dissoudre la Diète. Le pouvoir judiciaire dont la Petite Constitution ne parle pas, doit être considéré comme indépendant des attributions du Chef de l'Etat.

Il y a un autre domaine sur lequel il faut insister : la résolution du 20 février 1919 n'a pas enlevé au général J. Pilsudski ses attributions de Chef de l'Armée. N'ayant pas abordé cette matière il semble qu'elle maintient cette qualité au général.

Mais la grande difficulté est de savoir jusqu'à quelle limite vont les attributions du « Généralissime ».

Le 4 décembre 1922, le Maréchal Pilsudski, avant les élections présidentielles, eut l'occasion de parler de la Petite Constitution du 20 février 1919.

« Je n'ai pas l'intention de vous parler longtemps de la
« plus courte constitution du monde, dit le Maréchal, mais
« pour la caractériser, j'ajouterai que hier seulement,
« après une longue étude, je me suis aperçu d'une chose tout
« à fait étrange et inattendue, non seulement pour moi, mais
« pour vous... je me suis aperçu que j'étais Chef suprême de
« l'armée contre la volonté de cette courte Constitution qui
« exigeait uniquement que j'obéisse à la volonté de la Diète
« qui fixe les attributions militaires ». La résolution dit que
le Chef d'Etat est exécuter suprême en questions militai-

res « la Diète commande tout simplement l'armée ». (Voir les attributions militaires du Chef de l'Etat).

On voit donc que le texte de la résolution pouvait donner lieu à de nombreuses difficultés. En pratique cependant, en cas de doute, au cas où la concision empêchait toute interprétation, on suivait l'exemple des autres Républiques parlementaires, mais une idée directrice guida la pratique et la théorie constitutionnelle : réduire au minimum le rôle du Chef d'Etat.

La résolution du 20 février 1919 n'a donné lieu à aucune difficulté à propos de la formation du Cabinet, cependant le sens de l'article 3 était douteux. La constitution du ministère s'effectuant à l'instar des usages parlementaires français, le Chef de l'Etat avait, en pratique, le choix du Président du Conseil des ministres. Le ministère était toujours pris dans la majorité.

La Diète désignait le premier ministre seulement dans le cas où le Chef d'Etat négligeait de le faire. Le Cabinet, après s'être formé, devait être soutenu par la majorité, et démissionner chaque fois que la Diète l'exigeait, en lui refusant un vote de confiance. C'est ainsi qu'on évita la fausse interprétation qui pouvait venir de la concision du texte.

Le Parlement est soucieux de ne pas abandonner ses pouvoirs et le général Pilsudski n'aime pas la dictature. Le résultat de cet accord ne s'est pas fait longtemps attendre. La résolution du 20 février 1919 est la première preuve de l'ambition

de la Diète qui, quelques jours après s'être formée, changea un Dictateur en exécuter suprême de ses ordres.

Le régime établi par la décision du 20 février 1919 n'était que provisoire. La Constitution devait être votée plus tard. On croyait que le Gouvernement ne tarderait pas à déposer un projet. Mais la guerre et les difficultés de la politique étrangère l'ont empêché de préparer une loi constitutionnelle et c'est ainsi que la Décision du 20 février 1919 resta en vigueur pendant plus de deux ans.

Le vote de la Constitution du 17 mars 1921 a été précédé de travaux préparatoires (1) qui ont duré deux ans. De nombreux projets en divers sens ont été déposés.

Le premier projet date déjà du 28 juillet 1917. Le Conseil d'Etat du Royaume de Pologne, du 17 janvier 1917, nomma une commission afin d'élaborer une loi électorale et une constitution. La Commission travailla quelques mois, le résultat de ses travaux se résume dans un projet soigneusement élaboré, basé sur les projets des Professeurs Buzek et Cybichowski.

Dans l'exposé des motifs qui accompagne ce projet, nous lisons : « Au début des travaux de la Commission, tous les « membres, même ceux de l'extrême-gauche sont d'accord « pour établir en Pologne un régime de monarchie constitu-

(1) Les projets de la Constitution. Edition de la Chancellerie civile du Chef d'Etat, Varsovie, 1920.

« tionnelle ». Les attributions du Roi étaient analogues à celles des rois dans les autres Constitutions du même régime.

Ce projet n'a aucune valeur pratique; élaboré trop tôt, il n'a pas été mentionné pendant les travaux préparatoires entre 1919 et 1921. Les conditions étant changées, il ne conserve qu'un intérêt historique.

Les travaux préparatoires qui aboutirent au vote de la Constitution du 17 mars 1921 commencèrent le 25 janvier 1919, quand le Gouvernement entreprit une enquête pour élaborer un projet de constitution de la République Polonaise. Depuis cette date, de nombreux projets se sont succédés; une huitaine ont été discutés par la Diète.

L'institution de la présidence a été, dans ces divers projets, présentée sous différents aspects. On n'aura pas besoin d'entrer dans les détails de chaque projet pour voir pourquoi la Diète essaya de créer une constitution qui augmentait ses pouvoirs au détriment de ceux du Président de la République.

Il ne serait pas, cependant, sans intérêt de voir comment se présente, dans ses lignes générales, le pouvoir du Chef d'Etat et ses relations avec le pouvoir législatif.

Le projet de « l'Enquête », qui date du 20 mars 1919, se base sur la Constitution Française de 1875. Le Chef d'Etat, qui porte le nom de Président de la République, sera élu par une Assemblée Nationale composée d'électeurs spécialement élus à cet effet (article 48).

Les autres articles qui régissent l'institution de la Pré-

sidence ne diffèrent que sur des points secondaires de la Constitution Française. Il est vrai que le projet donne au Président le droit de veto, mais c'est un veto suspensif, et la seconde délibération de la Diète (composée des deux Chambres) fait triompher sa volonté (article 36).

La Commission n'a pas donné au Président le droit de veto, ce qui, cependant, a été soutenu par M. Maliniak qui disait : « Si nous avons adopté pour le mode d'élection présidentielle l'exemple américain, nous devons, donner au Chef d'Etat un veto effectif ».

Le projet de « l'Enquête » est, à juste titre, considéré comme le mieux conçu au point de vue juridique. Il contient 116 articles avec des motifs qui démontrent logiquement et scientifiquement les raisons de l'adoption d'un tel système.

Le 27 mai 1919, le Député Niedzialkowski, au nom du parti socialiste, déposa un projet de Constitution Polonaise. Ce projet ne manque pas d'originalité. La Diète y comprend une seule Chambre, le Sénat est remplacé par une Chambre de Travail pourvue d'un droit d'initiative législative. Le Président est élu pour six ans, non par les Chambres, mais par une Assemblée spécialement convoquée et émanant du suffrage universel. Le droit de veto est remplacé par le referendum et le Président a le droit de recourir au referendum après avoir obtenu le consentement d'un tiers des députés.

Le parti populiste « Délivrance » déposa, le 6 mai 1919,

un projet de Constitution sous le titre : « La base de l'ordre dans la République Polonaise ».

Ce projet fut l'objet des discussions de la Diète et soutenu par le Député Poniatowski. Ce projet ne donne que des principes généraux.

Le Président de la République est élu pour six ans parmi les candidats présentés par le tiers des Députés et 500.000 citoyens. Il représente la République à l'extérieur et a le droit de grâce. Ce projet ne se divise pas en articles, mais en titres et ne donne pas de détails.

Au contraire, le projet de la Ligue populaire-nationale, rapporté par le Député Stanislas Glabinski, le 30 mai 1919, comporte une loi détaillée, divisée en 114 articles et en donne une description complète.

D'après ce projet, le Président est élu par le peuple entier. Il doit être catholique et âgé d'au moins 35 ans. Il nomme aux emplois civils et militaires, sur la proposition du Président du Conseil des Ministres. La plupart des articles relatifs aux attributions du Président de la République se retrouvent sans changement dans la Constitution qui, cependant, n'a pas été adoptée. L'institution de la « Garde des lois » permettait au Chef d'Etat de faire usage du droit de veto. La Garde des lois, dont la moitié des membres était élue par la Diète et les autres par les Universités, Conseils Municipaux, etc..., était saisie par la Diète chaque fois qu'au moins cin-

quante députés le désiraient. La Garde des lois suppléait le Sénat.

Le 3 mars 1919, le Gouvernement, par l'intermédiaire du Ministre Wojciechowski, déposa un projet sous le titre de « Déclaration Constitutionnelle ». Le même Ministre Wojciechowski présenta, le 1^{er} novembre 1919, un nouveau projet basé sur celui de « l'Enquête » du 20 mars 1919, mais les deux projets n'en constituent en fait qu'un seul, car on peut considérer le second comme le développement du premier.

Le Président de la République, dans le projet du Ministre Wojciechowski, est élu par un « vote limité » du suffrage universel. Deux candidats pour la présidence sont désignés par les Chambres et l'un d'eux est élu par plébiscite (art. 37).

Le Président ne possède pas d'initiative législative, mais il peut dissoudre les Chambres sans avis conforme du Sénat (art. 19). Il peut être mis en accusation par une majorité des 2/3 de la Chambre qui peut, cependant, se trouver dans l'impossibilité de voter cette motion si elle se trouve dissoute. La Diète est la seule Chambre ; à côté d'elle, on crée une « Garde des lois », réminiscence de la Constitution du 3 mai 1791. 30 membres de la Garde des lois sont élus par la Diète, 30 autres sont nommés par le Président parmi les citoyens les plus méritants (art. 25).

Chaque loi votée par la Diète est ensuite discutée par la Garde des Lois et publiée par le Président de la République.

Le 30 mai 1919, le Professeur Buzek déposa sur le bu-

reau de la Diète un projet de constitution de la République Polonaise, qui a été renvoyé à la Commission sans discussion.

La Pologne s'y composait de 70 états fédéraux. Le Président devait être élu par le peuple, « car la Pologne a besoin d'une forte institution de la Présidence et ce but ne pourra être atteint si le Président est élu par la Diète ».

Outre ces projets, il y en avait encore d'autres qui ont fait l'objet de discussions de la Diète et n'ont eu qu'une influence indirecte sur l'élaboration de la Constitution du 17 mars 1921.

Les travaux préparatoires ont été partiellement interrompus par l'invasion bolcheviste et c'est seulement vers la fin de 1920 que les débats recommencèrent. Mais la crise politique, qui s'annonçait dès le mois de novembre 1920, a encore retardé le vote de la Constitution.

Certaines questions ont fait l'objet de longs débats. Les partis de gauche n'auraient pas voulu de Sénat; ils soutenaient aussi le principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Pour les pouvoirs présidentiels, la Diète a longuement discuté les attributions militaires du Chef de l'Etat et son mode d'élection.

Non moins caractéristique est le litige engagé sur le point de savoir si le Chef de l'Etat devait porter le nom de « Président de la République » ou de « Chef de l'Etat ». La question qui, en France, apparaîtrait sans importance, ne l'était pas du

tout en Pologne. La personne qui porte le titre de « Chef de l'Etat » est, en Pologne, entourée d'un prestige et d'une autorité personnelle.

Jadis, ce fut le grand héros de la Nation, Kosciuszko, qui porta ce titre. Le mot « Chef de l'Etat » évoque donc une réminiscence dans l'esprit de tout Polonais. Le seul fait que le futur Président de la République ait le droit de porter le même titre que Kosciuszko contribuerait à rehausser son autorité, mais une grande partie de la Chambre tenait beaucoup à diminuer le prestige du Chef de l'Etat, en lui donnant un titre étranger à l'esprit polonais et en l'appelant « Président de la République », elle a déjà partiellement atteint son but.

Aucun des projets que nous venons d'exposer ne fut pris par la Commission constitutionnelle pour base immédiate des débats. La Commission divisa ses travaux entre ses membres. M. Dubanowicz prit la présidence, les députés Niedzialkowski et Kiernik élaborèrent le chapitre relatif au pouvoir exécutif.

Les Membres de la Commission devaient utiliser les projets déposés jusque-là. Le 1^{er} novembre 1919, la Commission Constitutionnelle termina ses travaux et deux jours après, le Ministre Wojciechowski déposa le projet gouvernemental : Loi Constitutionnelle de la République Polonaise », œuvre de la Commission, mais le changement de cabinet empêcha le vote de la Constitution.

Le nouveau cabinet de M. Skulski, le 21 janvier 1920, fit des amendements au projet gouvernemental et ces amendements le rapprochèrent de la Constitution Française.

Après de longs débats, au mois de février 1921, la Diète adopta en seconde lecture le projet de la Loi Constitutionnelle. Le principe d'après lequel le Président n'a pas le droit de commander les troupes pendant la guerre fut voté à deux voix de majorité; son mode d'élection par l'Assemblée Nationale composée des deux Chambres, par trente voix de majorité. La majorité demandait aussi que le Président soit un catholique, ce qui n'est pas expressément dit dans la Constitution, mais découle du caractère du serment prêté par lui. On limita le droit d'initiative législative et on lui enleva le droit de dissoudre les Assemblées.

La Diète commença la discussion des projets du Gouvernement ainsi modifiés.

M. E. Dubanowicz les soutint devant la Diète qui les vota sans grande modification, le 17 mars 1921.

C'est ainsi que cette date devint désormais historique. La Constitution a été publiée le 1^{er} juin dans le numéro 44 du *Journal des Lois* et c'est à partir de cette date que commence à courir le délai d'un an prévu par l'article 126 pour mettre les dispositions existantes en rapport avec la nouvelle Constitution.

La majorité de l'opinion publique polonaise a accueilli

avec joie la nouvelle loi, chacun l'appréciant cependant à différents points de vue ; les critiques commencèrent seulement après le plébiscite de la Haute-Silésie à la veille duquel la Constitution fut votée.

La Constitution, résultat d'un compromis, n'a satisfait personne ; cependant elle a été accueillie avec joie par tout le monde, car c'était la première constitution de la Pologne renaissante.

L'histoire du vote de la Constitution du 17 mars 1921 nous démontre que cette dernière fut l'œuvre d'un compromis ; ce n'est pas la majorité de la Diète qui a fait triompher sa volonté, elle est plutôt le résultat de luttes entre les partis politiques.

Il est tout naturel que chacun se demande alors pourquoi ce résultat fut si funeste pour le Pays.

Pourquoi avoir doté le pays d'un système parlementaire qui va jusqu'à négliger la nécessité d'un fort pouvoir exécutif ? Les causes sont nombreuses. Le projet de la Constitution, qui fut l'objet des débats, modifiait et subissait graduellement des changements qui tendaient vers l'effacement des fonctions de l'exécutif et tout spécialement des fonctions présidentielles.

En résumé, on peut dire que trois causes ont contribué à donner de tels résultats.

D'abord, la Pologne est allée chercher l'exemple de sa

Constitution à l'étranger. Les lois constitutionnelles françaises de 1875 ont été une des causes principales d'un tel état de choses.

On peut s'étonner qu'on ait été prendre l'exemple en France et non ailleurs. Pourquoi a-t-on choisi un pays dont les institutions peuvent être dangereuses pour la Pologne ?

M. Dubanowicz, président de la Commission Constitutionnelle, un des « pères de la Constitution » nous dit :

« En adoptant le principe de la souveraineté nationale
« exprimé dans l'article 2 et la forme républicaine du gou-
« vernement, notre Constitution avait devant elle deux exem-
« ples, celui de la France et celui des Etats-Unis de l'Amé-
« rique du Nord. Elle a adopté le premier modèle et s'est
« rapprochée de la Constitution française de 1875 avec les
« amendements qu'elle lui a fait subir ».

Même en supposant qu'il fallût chercher des modèles à l'étranger, il est difficile de comprendre pourquoi on a justement choisi un exemple tant critiqué.

Mais la Constitution française ne fut pas la seule qui inclina la Pologne vers la limitation des attributions du Chef d'Etat.

Le principe de la souveraineté nationale que les auteurs ont voulu sauvegarder les empêchait de grouper dans les mains d'une seule personne des attributions trop considérables. C'est aux représentants de la Nation qu'appartient toujours le der-

nier mot. La logique indiquant que la Nation ne doit pas se dépouiller du droit de se gouverner, a conduit à la création d'une Chambre qui, en dépit de la séparation des pouvoirs, empiète sur les attributions du pouvoir exécutif.

Voici la deuxième cause :

« Il n'y a pas de loi sans le consentement de la Diète exprimé d'une façon prévue par les règlements », dit l'article 3, alinéa 2 ; le Sénat ne peut que retarder ce vote. Les articles 4, 5, 6, 7, 8, déterminent les attributions de la Diète.

L'omnipotence de la Diète se traduit par l'immunité excessive des députés.

Elle ne se traduit pas seulement par sa suprématie sur l'exécutif ; les preuves que le Parlement a su sauvegarder ses attributions sont beaucoup plus nombreuses. Les articles 4, 5, 6 et 7 de la Constitution énumèrent les questions qui doivent être résolues par la Diète et non par un autre organe.

On ne peut cependant nier que différents clubs parlementaires, au moment des discussions sur la Constitution, ont soutenu la nécessité d'un Gouvernement fort, mais on se borna toujours à le dire, et on négligea de le faire. Les luttes politiques ont fait obstacle à la réalisation de ces vœux ; chaque parti politique voulait conserver ses influences ; il les a conservées, mais au détriment du pouvoir exécutif.

Il est possible que chaque club ait voulu et soutenu que

la nécessité d'une forte organisation du gouvernement, après la guerre, se faisait sentir, mais la crainte que des adversaires politiques ne s'emparassent de la direction de l'Etat domina les résolutions et les empêcha de se réaliser.

DEUXIÈME PARTIE

Les attributions du Président de la République d'après la Constitution du 17 Mars 1921

L'ELECTION DU PRÉSIDENT DE LA REPUBLIQUE

Aujourd'hui, tout le monde est d'accord sur le principe de la « Souveraineté Nationale ». Tout pouvoir émane du peuple qui en délègue l'exercice à un corps législatif et à un corps exécutif.

Le corps législatif est élu par le suffrage universel; il devrait en être de même du pouvoir exécutif pour qu'il ait la même puissance et la même force. Le Chef du pouvoir exécutif devrait être élu aussi par le peuple, car en principe, il a la même origine. Le principe n'en est pas contesté, mais on ne s'accorde pas sur les moyens d'arriver à un résultat pratique.

La Pologne avait devant elle l'exemple des divers états démocratiques qui ont adopté un des trois systèmes :

1° Election directe par le Peuple;

2° Election par un collège spécial;

3° Election par le Parlement.

Chacun de ces systèmes a ses avantages et ses inconvénients. Les élections directes par le peuple ne sont pas très répandues; elles existent cependant, dans certains états de l'Amérique Centrale (République de San-Salvador, Honduras, Nicaragua), de même qu'au Venezuela.

Le système des élections directes a été adopté après la guerre, en Allemagne (Constitution de 1919 — Article 4). On ne peut tirer une conclusion de l'application de ce système dans les Républiques Américaines qui, pendant toute la durée du XIX^e siècle, étaient en état de guerre civile, cet état ayant été, à tort, attribué à ce mode d'élections. On ne peut tout de même nier, que ce système d'élection présidentielle n'est guère répandu.

Le principe d'élection du chef du pouvoir exécutif par le peuple est une conséquence directe de la Souveraineté Nationale.

Les élections par le peuple empêchent la suprématie et l'absorption d'un pouvoir par un autre; le peuple a le droit de désigner celui qui appliquera les lois.

Le Coup d'Etat du 2 décembre fut l'œuvre du suffrage direct et c'est parce que l'application pratique de la Constitu-

tion de 1848 n'a pas donné de bons résultats que la France a écarté ce système de la Constitution de 1875 (1).

Mais les reproches qu'on adresse en France au système d'élection directe sont souvent d'un caractère pratique (2). On parle du manque d'éducation politique, des troubles, etc... mais, au point de vue théorique, il n'y a rien de plus raisonnable que de faire élire, par le peuple, le corps exécutif et le corps législatif qui devraient avoir la même force. Ce procédé donnerait du prestige au Chef de l'Etat, mais non pas nécessairement la prépondérance sur les assemblées législatives.

La plupart des projets constitutionnels en Pologne n'ont pas adopté le système des élections présidentielles par le suffrage universel.

Un seul projet, présenté le 3 novembre 1919 par le député Glabinski, au nom de la Ligue Populaire Nationale, dit que :
« Article 71. — Le Président de la République sera élu par le

(1) Lors du vote de la Loi Constitutionnelle de 1875, il n'y avait personne pour proposer l'élection du président par le peuple.

(2) M. Th. Ferneuil, dans un article publié dans la *Revue Politique et Parlementaire* dit que : « le suffrage universel direct, de même que le suffrage à deux degrés (les délégués recevant, par avance, le mandat impératif de voter pour le Candidat) aurait le grave inconvénient de donner à la fonction présidentielle une origine quasi plébiscitaire et de placer l'autorité du président au-dessus de celle du Congrès.

« peuple entier » (1). Un autre projet, présenté par le Ministre Wojciechowski, le 1^{er} novembre 1919, proposait, dans son article 37, l'élection directe par le peuple qui choisirait entre un des deux candidats présentés par la Diète.

Les autres projets se rattachent plutôt au système « américain ». Comme on le sait, ce système consiste, soit à faire élire le président par des délégués désignés spécialement à cet effet, soit à le faire élire par des délégués du suffrage universel.

Ce système à deux degrés existe aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord où il a donné de bons résultats et c'est pour cela qu'il a des imitateurs.

Certains Etats de l'Amérique du Sud l'ont adopté afin d'atténuer les troubles qui se produisent au moment des élections. On objecte que ce système n'est pas exempt de reproches, qu'il amène la corruption et constitue un danger, car il rend le pouvoir exécutif trop fort.

Après la guerre, ce système a été adopté par la Finlande (Constitution du 17 juillet 1919). Il était question de l'introduire dans la Constitution Polonaise.

De nombreux projets (2) ont pris pour modèle l'exemple

(1) C'est le seul projet qui ait adopté le système des élections présidentielles par suffrage universel sans modalités.

(2) Les projets suivants ont adopté le système des élections présidentielles à deux degrés : a) « Délivrance » Poniatowski ; b) Projet de l'Union ; c) Des députés socialistes, député Niedzatkowski ; d) Le projet du professeur Buzek, etc...

des Etats-Unis de l'Amérique du Nord et il est très probable que la Pologne aurait adopté ce système (d'autant plus qu'en 1920 il n'était pas du tout question de faire élire le président par les assemblées législatives réunies en Assemblée nationale), mais, en 1920, le gouvernement fit des projets d'amendement tendant à adopter le système des élections présidentielles selon l'exemple français.

L'élection du Président de la République par les assemblées législatives n'est pas contraire au principe de séparation des pouvoirs, mais il est évident qu'elle favorise l'omnipotence des Chambres. Ce n'est pas l'unique conséquence de ce système. La Diète a certainement une prépondérance dans l'Assemblée Nationale; le nombre des députés dépasse de beaucoup le nombre des sénateurs (en Pologne, 444 députés pour 111 sénateurs); dès lors la Chambre des Députés (La Diète) peut être à peu près sûre que son candidat sera élu, si les membres sont d'accord sur un choix unique.

Le mode d'élection adopté en France a des défauts incontestables; il fait dépendre le Président de la République du Parlement et l'empêche de faire usage des prérogatives qui lui ont été garanties par la Constitution. Il attribue de plus une influence plus considérable à la Chambre qu'au Sénat en ce qui concerne l'initiative des lois seulement. Elle met le Président sous la dépendance des Assemblées qui l'ont élu (1).

(1) M. Barthélemy: *Le Pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, dit, page 657: « Le Président sait bien à quelle majorité il doit

Certains disent que ce mode d'élection a l'avantage de se faire dans le calme, qu'il ne bouleverse pas le peuple. (On sait qu'en Amérique l'agitation commence même avant les élections). Au contraire, on a vu en France les élections présidentielles s'effectuer sans incident. Mais la même chose se produira-t-elle en Pologne ? On peut en douter depuis l'assassinat du Président Narutowicz quelques jours après son élection.

Il est vrai que tout dépend de la composition des Chambres dont la diversité atténue les effets. Mais pourquoi adopter un système qui a été tant critiqué dans son pays d'origine ? Le 31 janvier 1920, le gouvernement Skulski déposa un projet qui modifiait le projet antérieur dans le sens du système français. Malgré ses défauts et les tendances de réforme qui apparaissent en France, la Pologne adopta le système des élections présidentielles par les Chambres réunies en Assemblée Nationale, mais ce ne fut pas sans difficultés. La cause de l'adoption de ce système ne réside pas dans les données théoriques ou scientifiques ; elle réside plutôt dans les raisons politiques.

Certains craignaient de voir le Président de la République trop puissant, les autres voulaient peut-être avoir un Chef

« son élection. Le président des Etats-Unis n'est pas dépendant de
« son collège électoral parce que ce collège est dissout aussitôt son
« œuvre faite. Au contraire, le collège du Président de la République
« Française est permanent et il reste en fonction pour contrôler la
« conduite de son élu ».

d'Etat fort, mais ils préféraient limiter son autorité par crainte que ce ne soit le Maréchal Pilsudski qui s'empare du fauteuil présidentiel. Ainsi, toujours, la majorité s'achemine vers la limitation du pouvoir du Président de la République. Peut-être, aussi, la Diète législative avait-elle peur du retour de ces célèbres élections de l'ancienne Pologne où les Rois étaient élus par les acclamations des milliers de (Szlachta) nobles et où la plupart des élections étaient accompagnées de luttes et de guerres civiles.

Mais, d'autre part, les législateurs de 1921 s'en tenaient à l'exemple français avec une tenacité exceptionnelle.

Ainsi, la Pologne a suivi l'exemple de la France; elle a adopté l'article 39 : « Le Président de la République est élu pour une durée de sept ans, à la majorité absolue des voix, par la Diète et le Sénat réunis en Assemblée Nationale ».

On peut donc adresser à la Constitution Polonaise les mêmes critiques qu'à la Constitution Française en matière d'élections présidentielles.

Mais elle ne s'est pas arrêtée là; elle va beaucoup plus loin dans la limitation du pouvoir présidentiel.

L'article 42 de la Constitution Polonaise décide que le Président de la République peut être révoqué par une décision prise par la majorité de $\frac{3}{5}$ des membres de la Diète s'il n'exerce pas ses fonctions pendant trois mois (1).

(1) (Voir note page suivante).

La constitution polonaise a adopté le système français, mais elle en diffère quant à la limitation du pouvoir présidentiel. L'article 42 de la Constitution Polonaise (1) n'a pas d'équivalent dans la Constitution de 1875. La Constitution Tchécoslovaque contient une clause semblable, article 61 (2) ainsi que l'allemande (3). La Diète polonaise, par principe, adopte toute disposition qui conduit à amoindrir l'autorité du Chef d'Etat.

Les causes de vacance de la Présidence en Pologne sont nombreuses; en dehors du cas prévu par l'article 42, une vacance peut se produire pour cause de démission, de décès ou impossibilité physique et morale. Elle peut se produire aussi à la suite d'une mise en accusation du Chef d'Etat. Comme on le voit, sur ce point la Constitution s'éloigne de l'exemple français où le Président n'est responsable que dans le seul cas de haute trahison et peut être mis en accusation par la Chambre des Députés et jugé par le Sénat. On aura alors recours aux élections après la décision du Sénat.

En Pologne, c'est un Tribunal d'Etat qui siège à cet

(1) Article 42. — « Si, pendant une durée de trois mois, le Président de la République ne remplit pas ses fonctions, le Maréchal (de la Diète) convoquera sans délai la Diète; celle-ci aura à décider si le poste de Président de la République doit être considéré comme vacant. La décision déclarant le poste de Président comme vacant doit être prise à une majorité des $\frac{3}{5}$ des voix, en présence d'au moins la moitié du nombre des députés fixé par la Loi.

(2) Si l'empêchement dure six mois et si le Gouvernement le décide.

(3) Article 43.

effet et c'est à lui qu'incombe la tâche de déclarer le poste présidentiel vacant. Le Tribunal d'Etat est appelé à juger le Président de la République et il pourrait arriver qu'il le condamne sans déclarer la présidence vacante; dans ce cas, on n'aurait pas recours aux élections. Mais il suffirait que le Tribunal prive le Président de son poste sans le condamner, pour qu'il y ait lieu de convoquer l'Assemblée Nationale.

La Loi du 27 juillet 1922 a déterminé le règlement de l'Assemblée Nationale convoquée pour les élections du Président de la République.

Le Maréchal de la Diète, qui préside l'Assemblée Nationale, convoque par écrit et à l'aide d'une annonce dans le Journal gouvernemental, tous les membres de l'Assemblée Nationale. Le Maréchal (Président) du Sénat est suppléant du Maréchal de la Diète. Les séances de l'Assemblée Nationale sont publiques. Tous discours, délibérations et décisions sont interdits en dehors de l'élection et du serment du Président.

Est également interdite toute discussion sur les candidatures en présence. Les noms des candidats doivent être déposés par écrit, chacun au nom d'au moins cinquante membres de l'Assemblée Nationale. Sera considéré comme élu le candidat qui réunira la majorité absolue des voix.

En principe, l'Assemblée Nationale doit être convoquée par le Président de la République avant les trente jours qui précèdent l'expiration de son mandat (Article 39 de la Cons-

titution du 17 mars 1921, article premier de la loi du 27 juillet 1922).

Si la Diète et le Sénat se trouvaient dissous au moment où l'Assemblée Nationale devrait être convoquée, le Maréchal ordonnerait sans délai de nouvelles élections (Article 41 de la Constitution du 17 mars 1921 : « Si le poste de Président de la République devient vacant, la Diète et le Sénat se réunissent de plein droit, immédiatement, en Assemblée Nationale »).

Exceptionnellement, la première assemblée a été convoquée par le Maréchal de la Diète dans les sept premiers jours qui ont suivi la Constitution de la nouvelle Diète et du Sénat.

Les premières élections à la Présidence en Pologne se sont effectuées le 9 décembre 1922 (1) .

La première Diète et le Sénat qui venaient de se constituer conformément à la Constitution se rassemblèrent dans les derniers jours du mois de novembre.

L'élection devait s'effectuer conformément au règlement de l'Assemblée Nationale du 27 juillet 1922. Le Maréchal de la Diète prit possession de la charge de président de l'Assemblée Nationale.

(1) Le Bureau de la Diète envoya des convocations aux députés, ainsi conçues : « En vertu de l'article 28 de la loi du 27 juillet 1922, je convoque l'Assemblée Nationale le 9 décembre 1922 à midi, dans la salle des délibérations de la Diète et du Sénat ».

Dès le début, le 4 décembre, le Maréchal Pilsudski déclara qu'il se refusait à recevoir la présidence et retira sa candidature. Il comprit qu'un homme comme lui ne pourrait pas se résigner à exercer un rôle aussi limité que celui que la Constitution donne au Président de la République. L'ancien Chef d'Etat disposait d'une majorité absolue et pouvait compter sur l'appui des groupes de gauche et du centre.

La décision du Maréchal a désorienté l'Assemblée Nationale. Cinq candidats ont été présentés : MM. Zamojski, Wojciechowski, Narutowicz, Daszyski, Baudoin de Courtenay.

Les électeurs, sur un appel nominal, s'approchent successivement et déposent leur bulletin, après quoi on dépouille les résultats et le Maréchal proclame le nom du candidat qui a obtenu la majorité absolue ; le quorum est la moitié du nombre légal des députés, c'est-à-dire 278. Si le premier tour ne donne pas de résultat, un second et éventuellement d'autres tours de scrutin sont ordonnés avec élimination à chaque tour du candidat qui a obtenu le plus petit nombre de suffrages.

Au cinquième tour, M. Narutowicz (1) fut élu.

Une cérémonie spéciale accompagne la prestation du serment du Président de la République et la transmission du pouvoir par l'ancien Chef d'Etat au nouvel élu.

M. Narutowicz accepta son élection le 11 décembre ; deux jours après l'élection, et le jour même où le premier Président

(1) Candidat du groupe radical « Délivrance ».

de la République reçut la visite des représentants diplomatiques dans le ministère des Affaires Etrangères, des troubles éclatèrent.

Les groupes de droite et de l'extrême-droite vinrent protester. Le 11 décembre 1922, le Président devait se rendre pour prêter serment, devant l'Assemblée Nationale; ceci fut effectué avec les plus grandes difficultés car les manifestants en interdirent l'accès aux sénateurs et aux députés. Le lendemain, le Ministre de l'Intérieur fut remplacé. Enfin, le 14 décembre, M. Narutowicz prit possession de la charge de Président.

Il est difficile de comprendre quel fut le motif de ce mécontentement. Les élections s'étaient effectuées conformément à la Constitution; l'unique motif était que le nouveau Président n'appartenait pas à la droite et que son élection était soutenue par les minorités nationales.

Aussitôt après la fin de la cérémonie de la prise de possession de la charge de Président, le Cabinet remit à M. Narutowicz sa démission. Dans la lettre que le Président des Ministres adressa au Président de la République, il dit que « son Ministère a été appelé à accomplir une tâche spéciale, que cette tâche étant accomplie il doit céder la place à un nouveau cabinet parlementaire ».

La démission fut acceptée et fut même acceptée trop vite; ce fut le premier acte accompli par le nouveau Président. Le même jour, un véritable orage éclata dans la Diète. Les grou-

pes de la droite déclarèrent la guerre au Président élu par les voix du centre et de la gauche.

Le Chef d'Etat eut seulement le temps de confier à M. Louis Darowski le soin de former le ministère, et le 16 décembre le premier Président de la République fut tué, après avoir exercé ses fonctions pendant deux jours.

Le jour même de l'assassinat, le ministère Darowski démissionna et, conformément à la Constitution, le Maréchal de la Diète confia le soin de constituer un Cabinet, au général Sikorski, en fixant la date de convocation de l'Assemblée Nationale au 20 décembre.

Le lendemain du meurtre du Président, deux questions se posèrent. La première était la date de convocation de l'Assemblée Nationale.

La Constitution (article 41) dit que « l'Assemblée doit être convoquée « immédiatement » ; le Maréchal statua qu'un délai d'au moins trois ou quatre jours était nécessaire à cause des difficultés techniques.

La deuxième question fut de savoir l'endroit où devait siéger l'Assemblée, la Constitution étant muette à ce sujet.

En France, afin d'assurer la tranquillité de l'Assemblée, on a désigné Versailles.

En 1922, après les événements qui avaient accompagné l'élection du président Narutowicz, on avait bien des raisons de vouloir que la deuxième assemblée nationale ne siègeât pas dans la Capitale. Les représentants des partis de gauche

auraient préféré une autre ville, mais comme cette question n'est pas résolue par la Constitution, elle a été tranchée par le Maréchal qui, en décidant que les élections auraient lieu à Varsovie a mis fin à toute discussion.

En même temps, le 18 décembre 1922, le *Journal des Lois* publia un arrêté ministériel qui proclamait l'état de siège sur le territoire de la Ville de Varsovie, ce qui devait faciliter et assurer sa tranquillité.

Cette mesure, d'ailleurs conforme à la Constitution, fut prise avec l'assentiment du Maréchal de la Diète, en vertu de l'article 124 et de l'article 40 de la Constitution.

Deux candidatures seulement ont été présentées à la deuxième Assemblée Nationale. M. Stanilas Wojciechowski a été élu au premier tour ; le même jour il prêta serment et adressa à l'Assemblée un message écrit, contresigné par le Président des Ministres M. Sikorski.

Comme il est d'usage, le Président du Conseil des Ministres remit au Chef d'Etat sa démission, ainsi que celle de tout le cabinet. Le Président Wojciechowski la refusa et le ministère resta en fonction.

En 1926, l'Assemblée Nationale fut convoquée pour la troisième fois ; les mêmes questions se posèrent. Cette fois, cependant, ce furent les représentants des partis de droite qui proposèrent de convoquer l'Assemblée Nationale à Cracovie.

Le Président Wojciechowski donna sa démission le 14 mai

1926 et transmet ses pouvoirs, par intérim, en vertu de l'article 44 de la Constitution à M. Rataj, Maréchal de la Diète.

Celui-ci publia l'ordonnance suivante :

« En vertu de l'article 41 de la Constitution de la République Polonaise, ainsi que de l'alinéa premier du Règlement de l'Assemblée Nationale pour l'élection du Président de la République du 27 juillet 1923, je convoque l'Assemblée Nationale le 31 mai à 10 heures du matin dans la salle des délibérations de la Diète et du Sénat de la République Polonaise.

« Signé : Rataj, Maréchal de la Diète,
« Président de l'Assemblée Nationale ».

L'élection a eu lieu le 31 mai et le 1^{er} juin 1926.

Il est vrai que cette fois tout s'est déroulé dans le calme mais ce fût à cause des conditions exceptionnelles dans lesquelles la Pologne se trouvait à ce moment.

M. Moscicki qui vient d'être élu président de la République prendra probablement l'initiative de réformer le système d'élection présidentiel, dont les défauts sont évidents.

SUPPLÉANCE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

En Pologne, du temps des rois électifs, le premier archevêque (primat) était « Interrex ». Chaque fois qu'il se produisait une vacance au trône le primat remplaçait le roi dans ses fonctions.

Maintenant, l'Eglise a perdu ce privilège, mais elle a maintenu intacte son influence dans le domaine spirituel.

Un détail suffit pour comprendre que l'Eglise n'a pas abdiqué ses droits : après le meurtre du premier Président de la République Polonaise, les représentants du clergé « incorporé » prirent part à l'enterrement ; seul, l'archevêque de Poznan n'y a pas assisté. Son absence fut un acte de manifestation politique. Le Primat, en ne prenant pas part aux cérémonies funèbres, usa de l'unique moyen qui lui permettait de protester contre la suppression des anciens privilèges de l'Eglise.

En France, quand la Présidence devient vacante, le Conseil des Ministres est appelé à jouer le rôle prépondérant (article 7 de la Loi du 25 novembre 1875 (1)).

En Allemagne, c'est le Chancelier qui supplée le Président de la République.

(1) Dans l'intervalle, le Conseil des Ministres est investi du pouvoir exécutif.

LE VICE-PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

La Vice-Présidence de la République n'existe pas en général dans les pays où l'élection présidentielle se fait par les Chambres réunies en Assemblée Nationale.

L'élection se fait rapidement et la vacance ne dure pas longtemps ; c'est pour cela que la vice-présidence de la République n'existe actuellement ni en France ni en Pologne.

Au contraire, l'élection du Chef de l'Etat par le peuple entraîne nécessairement l'organisation d'une vice-présidence. En effet, la nomination du Président de la République par le suffrage universel demande plus de temps.

La Vice-Présidence de la République existe aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord et dans un certain nombre de pays qui ont adopté le même système. Cette institution est presque indispensable dans tout système reposant sur le principe d'élection du Chef de l'Etat par le peuple.

Ainsi nous retrouvons la Vice-Présidence de la République dans la Constitution Française de 1848. Il convient cependant de signaler certaines différences entre la vice-présidence d'après la Constitution de 1848 et celle actuellement en vigueur aux Etats-Unis.

Le Vice-Président des Etats-Unis est élu par le peuple, selon le même principe que le Chef de l'Etat ; au contraire, la Constitution de 1848 décide que le Vice-Président sera nom-

mé par l'Assemblée, sur une liste de trois noms, proposée par le Chef de l'Etat.

Si la Constitution de 1848 adopta un système différent de celui des Etats-Unis, c'est parce que la Vice-Présidence, en France, devait avoir un rôle beaucoup plus limité. Après le décès, la déchéance ou la démission du Président, l'élection du nouveau Président devait avoir lieu dans le délai d'un mois, tandis qu'aux Etats-Unis, en cas de vacance, le Vice-Président remplace son prédécesseur jusqu'à l'expiration des quatre années pour lesquelles le Président, décédé, démissionnaire ou déchu a été élu.



La Constitution Polonaise s'éloigne de tous les modèles existants. L'article 40 dit : « Si le Président de la République est empêché de remplir ses fonctions ou si le poste de Président de la République devient vacant pour cause de décès, de résignation ou pour toute autre raison, il sera remplacé par le Maréchal de la Diète ».

La question du remplacement du Président est donc résolue en cas de vacance par suite de mort ou de résignation ; mais le cas « d'empêchement de remplir ses fonctions » n'est pas si nettement prévu ; ce cas ne s'étant pas encore présenté. il semble que la Diète devrait déclarer que le Président ne peut remplir ses fonctions, mais la Constitution n'en parle pas.

De même, la Constitution ne dit pas si le Maréchal de la Diète remplace le Président temporairement et si, après sa maladie ou après la disparition de l'empêchement qui a frappé l'ancien Président, il se produirait une « *Restitutio in integrum* ». Dans le cas contraire, on devrait obtenir une décision de la Diète, déclarant le poste vacant.

Heureusement, ce cas ne s'est pas encore présenté. Après la mort du Président Gabriel Narutowicz et jusqu'aux élections de M. Wojciechowski, le Maréchal de la Diète a rempli les fonctions de Président de la République.

Que peut-on penser de l'article 40 de la Constitution du 17 mars 1921 ? Encore une fois, on a renforcé la puissance du Parlement au détriment du Pouvoir exécutif.

La Diète, par l'intermédiaire de son Maréchal, trouve le moyen de cumuler deux pouvoirs : le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, ce qui est inadmissible au point de vue de la séparation des pouvoirs garantie par l'article 2 de la Constitution, dit le Professeur Estreicher ; M. Ciswicki le nie et dit qu'il s'agit ici des fonctions et non des pouvoirs, car l'article 2 ne détermine pas la séparation des pouvoirs, mais la séparation des fonctions, ce qui est chose différente. Il a ajouté que si on suivait le raisonnement du Professeur Estreicher, l'existence de la responsabilité des ministres devant la Diète serait aussi une preuve que le Parlement cumule les deux pouvoirs.

M. Ciswicki ajoute aussi que la différence entre l'article 40

de la Constitution du 17 mars 1921 et celui de la Constitution Française du 25 février 1875 (art. 7) consiste encore en ce que le Conseil des Ministres, en France, ne remplace pas le Président, mais agit en son nom, au lieu et à la place du Président et que cet état de choses ne dure qu'un temps très limité, car le système électoral français facilite la convocation immédiate des Chambres.

Sans contester la justesse du raisonnement de M. Cissicki,, on doit, cependant, s'accorder à déclarer que tout cela contribue à effacer le rôle du Président, tout en augmentant les prérogatives de la Diète.

QUESTION DE RÉÉLIGIBILITÉ

Le cas de rééligibilité du Président de la République reste en général assez rare. Il est vrai qu'en France, le premier Président, Jules Grévy, fut réélu une seconde fois en décembre 1885, ce qui est d'ailleurs, compatible avec la Constitution (§ 2 de l'art. 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875).

La Constitution Française admet donc la rééligibilité; peut-être est-ce, comme disent certains, « parce que la plupart des membres élaborant la Constitution auraient préféré la Monarchie et ont ainsi laissé une porte libre à la présidence à vie par rééligibilité indéfinie (1).

(1) Barthélemy.

Il arrive aussi que les Présidents, en France, disent dans leur message d'avènement qu'ils n'ont pas l'intention de garder le pouvoir longtemps.

Il en a été ainsi du message d'avènement de M. Casimir-Périer (1).

La lecture du texte entier donne l'impression que le Président n'avait pas l'intention de se faire réélire car, comme il dit, « résolu à développer les mœurs nécessaires à une démocratie républicaine, c'est en d'autres mains que j'ai le ferme dessein de remettre, dans sept ans, les destinées de la France » (2).

On critique la clause de rééligibilité telle qu'elle a été prévue par l'article 2 de la Constitution du 25 février 1875, en disant que le Président qui garde l'espérance d'être réélu tâche de mériter la faveur des Assemblées, ce qui contribuerait à le mettre sous la dépendance des Chambres, tandis qu'en n'ayant pas cet espoir, il serait plus indépendant.

Mais, souvent, les constitutions, entre autres conditions de rééligibilité placent la clause qu'un certain délai se soit écoulé entre la sortie de charge et une nouvelle élection de la même personne (par exemple, la Constitution française de

(1) Ant. Maraggi : Les Messages Présidentiels. Thèse, Paris, 1906, page 100.

(2) *Journal Officiel* du 30 juillet 1894, page 1153.

1848 après laquelle le Président n'est rééligible qu'après un délai de quatre ans).

Dans la plupart des constitutions sud-américaines, les présidents ne sont pas rééligibles à la présidence pour la période suivante, mais ils le sont pour les périodes ultérieures.

La Constitution polonaise ne prévoit rien d'analogue : elle laisse cette question en suspens et n'en parle pas.

Que faut-il en conclure ? Incontestablement, que l'Assemblée Nationale possède la pleine liberté de choisir son ancien président, car la Nation est souveraine et peut agir à sa guise ; d'ailleurs, certains disent que la clause de non rééligibilité est en contradiction avec la souveraineté nationale.

Quant à la durée de la Présidence, la Constitution polonaise statue que « le Président est nommé pour sept ans » ce qui a été emprunté à la Constitution Française, laquelle lui a conféré une durée relativement longue, peut-être pour lui donner une plus grande indépendance vis-à-vis des Chambres qui ne sont élues que pour quatre ans. Sans attribuer à ce chiffre un caractère symbolique, on sait que « la longue durée de fonctions est une garantie de force » (1).

La Pologne a bien fait de suivre l'exemple de la France qui, après avoir renoncé au pouvoir héréditaire, a voulu conserver les avantages de la stabilité et a adopté le septennat, et non le système des Etats-Unis de l'Amérique du Nord où

(1) Barthélémy.

le président est élu pour quatre ans. Les fonctions présidentielles trop courtes et les changements fréquents du Chef d'Etat ont beaucoup plus d'inconvénients que la longue durée des fonctions pendant laquelle le président a le temps d'apprendre son métier.

Il y a cependant des auteurs (1) en Pologne qui considèrent la durée de sept ans comme beaucoup trop longue et qui auraient préféré faire élire le Président par chaque Diète nouvellement convoquée, de telle sorte que le temps d'exercice de l'emploi du Président de la République concorde avec la durée de l'existence de la Diète, ceci pouvant constituer un frein contre les abus du Chef de l'Etat.

LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Souvent, on critique l'utilité des conditions d'éligibilité en disant que le peuple souverain est libre d'élire qui bon lui semble ; cependant, la majorité des constitutions fixe des conditions d'éligibilité (ainsi l'article 42 de la Constitution de 1848 spécifie que le « président doit être né français, âgé de 30 ans au moins et n'avoir jamais perdu la qualité de français »).

Actuellement (2) tout citoyen, pourvu qu'il soit majeur et

(1) Peretiatkowicz, p. 131-132 de « L'Enquête sur la *Constitution* du 17 mars 1921 ».

(2) Depuis la loi de 1884, les membres des familles ayant régné en France ne sont pas éligibles à la Présidence de la République.

ait la jouissance de ses droits civils, peut être élu. Aucune condition d'âge n'existe. Quoique la loi polonaise ne pose pas, elle aussi, des conditions d'éligibilité, des différences existent entre ces deux constitutions.

En premier lieu, il est évident que le candidat à la Présidence de la République doit être catholique, le serment qu'il prête devant l'Assemblée Nationale ayant un caractère religieux (article 54) (1).

Les lois constitutionnelles polonaises sont muettes sur les conditions d'éligibilité à la présidence; sur ce point encore, elles ont suivi la Constitution de 1875.

On peut donc conclure que pour être candidat à la présidence, il suffit d'être polonais, majeur, jouir de ses droits politiques et civils, et être catholique.

Il faut ajouter aussi que le président, une fois élu, ne peut remplir aucune autre fonction et ne peut faire partie ni de la Diète ni du Sénat.

(1) Je jure devant Dieu Tout-Puissant, unique en sa Sainte Trinité et je m'engage devant Toi Peuple Polonais, « à observer fidèlement et à
« défendre, au poste de Président de la République, les lois de la
« République Polonaise et avant tout la loi constitutionnelle; à étu-
« dier, à écarter attentivement tous les maux et tous les dangers qui
« pourraient menacer l'Etat; à défendre inébranlablement l'honneur
« du nom polonais; à considérer la justice envers tous les citoyens
« sans distinction, comme la première de mes vertus; à me consacrer sans partage aux obligations de mes fonctions et de mon ser-
« vice.

« Dieu veuille me venir en aide au nom du saint martyr de son
« fils ».

« Amen ».

LES ATTRIBUTIONS MILITAIRES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE POLONAISE

Le 11 novembre 1918, le Conseil de Régence, « à cause du danger extérieur et intérieur » et « afin d'unifier le commandement et maintenir l'ordre dans le pays », décida de confier au brigadier Joseph Pilsudski le pouvoir militaire et le commandement suprême de l'armée polonaise.

Trois jours plus tard, Joseph Pilsudski se mit à la tête de la Nation ; pendant ces trois jours, seulement, le pouvoir n'a pas été « unifié » comme le Conseil de Régence l'aurait voulu. Le pouvoir militaire appartenait à Joseph Pilsudski pendant que le pouvoir civil restait encore entre les mains du Conseil de Régence.

Ainsi, les attributions militaires ont été historiquement les premières et c'est seulement après que le commandant de l'armée devint Chef d'Etat.

Joseph Pilsudski était, avant tout, un soldat et jusqu'au 17 mars 1921, il a gardé son pouvoir militaire intact.

Le décret du 14 novembre 1918, de même que la résolution du 20 février 1919 laissaient au Chef d'Etat les pouvoirs militaires.

Le décret du 14 novembre 1918 est d'ailleurs muet sur ce point ; il organise seulement le gouvernement civil.

Le Général Pilsudski s'occupait réellement de toutes les

affaires militaires et ses ministres, pratiquement, avaient la pleine liberté d'agir en matières non-militaires.

Pendant cette période, le général Pilsudski était un dictateur militaire ; il est vrai que dans les affaires civiles c'est lui aussi qui avait le droit suprême de décider, en sa qualité de « Chef d'Etat ». Mais, pratiquement, il laissait à son ministère le soin de s'occuper de la politique.

Les avantages qui résultaient de cet état de choses étaient indéniables : le pays traversait une période difficile d'autant plus difficile au point de vue militaire que les ennemis le menaçaient de tous côtés.

La première tâche du Chef d'Etat fut de défendre le pays. Or, cette tâche a été bien accomplie par Joseph Pilsudski qui, n'ayant pas voulu faire de politique, a gagné la guerre.

La résolution prise par la Diète le 20 février 1919, tout en remerciant Pilsudski d'avoir rempli, dans une période aussi difficile, les pénibles fonctions de Chef d'Etat et tout en lui confiant ces fonctions pour l'avenir, lui laissait la plénitude des attributions militaires.

Dans son article 2, le décret dit que « le Chef d'Etat est le représentant du pays et l'exécuteur suprême des décisions de la Diète en matières civiles et militaires ».

Il résulte de ce texte que, désormais, le commandant suprême de l'armée n'est pas libre d'agir à sa guise.

Il est vrai que la Diète législative est souveraine et que c'est elle qui vote les lois, mais d'un autre côté on a laissé au

Chef d'Etat ses attributions militaires intactes. Avec la résolution de la Diète du 20 février 1920, une nouvelle époque commence : la base juridique, le fondement du pouvoir du Chef d'Etat ont changé.

Cette résolution avait le tort de ne pas bien préciser les attributions de ce haut fonctionnaire, son champ d'action n'étant pas nettement délimité.

Dès le début, deux questions avaient été discutées : les décisions d'ordre stratégique et la nomination des officiers. Si ces questions avaient été débattues, c'était plutôt au point de vue théorique, car pratiquement, comme nous venons de le dire, c'était le Chef d'Etat qui, en sa qualité de Commandant en Chef de l'Armée, décidait de tout ce qui concernait les affaires militaires.

On peut donc en conclure que les attributions militaires du Chef d'Etat n'étaient pas basées sur le texte de la résolution du 20 février 1919 ; quant aux lois antérieures, notamment celle du 11 novembre 1918, elle n'avait à cette époque qu'une valeur historique puisqu'elle émanait du Conseil de la Régence qui, de son côté, avait puisé ses attributions dans des patentes des empereurs d'Allemagne et d'Autriche.

La résolution du 20 février 1919, dénommée « La Petite Constitution » est, en général, un texte trop court pour pouvoir former la base du pouvoir du Chef Militaire et, pourtant,

c'est cette « Petite Constitution » qui régla l'état de choses avant la Constitution du 17 mars 1921.

Sur quelles lois alors les pouvoirs militaires du Chef d'Etat étaient-ils fondés ? On peut répondre que dans cette période, il n'y avait pas d'autre texte et que le chef suprême de l'armée exerçait ses fonctions par un accord tacite et unanime de tout le pays.

L'état de choses qui existait avant le 20 février 1919, continue d'exister ; personne ne s'y oppose, comme personne ne s'y est opposé après le 11 novembre 1918, et, de nouveau, on constate les mêmes résultats, les mêmes effets avantageux pour le pays. La guerre continue et la guerre a toujours besoin d'un commandement unique, d'un chef unique. La Diète laisse au Général Pilsudski le soin de s'occuper de la politique et il gagne la guerre.

Tout irait de mieux en mieux si le Général n'avait pas des ennemis et, parmi ces ennemis, des juristes qui n'ont pas manqué de critiquer certains actes du Chef d'Etat.

On parle de la « Proclamation de Vilna » et de la « proclamation ukrainienne » dans lesquelles Joseph Pilsudski s'adresse personnellement aux populations des pays nouvellement occupés par l'armée polonaise et en invoquant leur passé, les invite à s'unir à la Pologne.

Le Général Pilsudski emploie, dans ces deux proclamations, la première personne, et on pourrait croire qu'il agit ici en qualité de dictateur, car ces proclamations ne sont

signées que de lui. On critique ces actes du Chef d'Etat en disant qu'il a oublié que, derrière lui, existait encore une Diète qui, d'ailleurs, l'avait dans ce temps soi-disant autorisé à publier des proclamations en vue « d'unir la Pologne à Vilna ».

Ce n'est pas que le Chef d'Etat ait oublié le droit souverain de la Diète, mais c'est précisément à cause du manque de texte en cette matière que des erreurs pouvaient se produire. On ne peut nier la justesse des arguments des jurisconsultes critiquant ces actes du Chef de l'Armée, mais c'est justement à eux qu'incombe le tort de ne pas avoir préalablement régularisé la question au point de vue juridique. Le Chef d'Etat était en même temps Chef Suprême de l'Armée; une seule personne accomplissait deux fonctions et deux fonctions si différentes qu'il était souvent bien difficile de prévoir en quelle qualité cette personne agissait. Les reproches ne finissent pas encore ici. Les adversaires du Chef d'Etat ont trouvé bien d'autres choses encore, parfois de minime importance, mais ces adversaires, souvent des ennemis personnels, ont publié la chose la plus importante, à savoir que tous ces actes datent d'une époque antérieure à la Constitution et que c'est toujours dans les cinq articles du 20 février 1919 que l'on veut trouver l'explication de tout acte gouvernemental. La pauvreté du texte empêche toute critique.

Jusqu'ici, s'il s'agissait du Chef d'Etat ou du Commandant Suprême de l'Armée, c'était toujours la même personne,

Joseph Pilsudski, qui n'ayant pas voulu garder le pouvoir, l'a rendu au peuple. Dès lors, il n'est plus question du Général Pilsudski, mais de l'office du Chef d'Etat et de l'office du Chef de l'Armée.

Jusqu'ici on avait attaqué la personne de Joseph Pilsudski. Dès lors, on commença à attaquer l'institution. On critiqua le poste du futur Président de la République, on s'efforça de lui enlever ses attributions militaires, sans savoir qui occuperait le fauteuil présidentiel. En un mot, les attaques contre la personne se transforment maintenant en attaques contre la fonction. Des jurisconsultes éminents soutiennent, en effet, qu'une personne ne devrait pas cumuler les fonctions de Président de la République et de Chef d'Armée, que cette idée est incompatible avec une république parlementaire. Peut-être y a-t-il une part de vérité dans cette proposition, car certaines constitutions, parmi les conditions d'éligibilité des candidats indiquent que le candidat doit être un civil, tandis que d'autres stipulent que, seul, un militaire peut être Chef d'Etat.

Avant d'aborder la Constitution du 17 mars 1921, il faut voir comment la question a été traitée par certains projets constitutionnels.

Parmi ces projets, les uns ne parlent pas du tout des attributions militaires du Chef d'Etat, tel le projet du parti socialiste présenté par le Député Niedziatkowski, le 27 mai 1919, qui laisse cette question intacte.

Le projet gouvernemental, déposé par le Ministre Wojcie-

chowski le 3 novembre 1919, dans le bureau de la Diète réservait l'article 47 aux attributions militaires du Chef d'Etat et cet article était ainsi conçu : « Le Chef d'Etat dispose de la force armée de l'Etat et il en est le chef suprême ».

Le projet élaboré par « l'Enquête » ne contenait rien de nouveau. Son article 58 a été littéralement reproduit par le projet gouvernemental (article 47). On voit donc qu'à la base du projet d'enquête était la Constitution Française dont l'article 3 de la loi du 26 février 1875, ou tout au moins la première phrase, a été reproduit (1).

Quant au projet déposé par le député Stanislas Glabinski, en ce qui concernait les pouvoirs de guerre et le commandement d'armée, il avait presque le même sens que la Constitution du 17 mars 1921.

Il y avait aussi un projet d'amendement laissant au Président le commandement suprême des troupes en temps de paix comme en temps de guerre et exigeant seulement le contre-seing du ministre de la guerre et du Président du Conseil

(1) On sait que lors de la discussion de la loi constitutionnelle française, il y avait une proposition de la part de M. Barthe, un amendement donnant au Président de la République le droit de commander les armées, mais cet amendement tomba par suite de la déclaration du Ministre de l'Intérieur Chambaud-Latour : « Je suis autorisé à déclarer à l'Assemblée que s'il était adopté une disposition qui empêcherait le Maréchal de Mac-Mahon de tirer son épée pour défendre son pays, il n'hésiterait pas vingt-quatre heures à déposer le titre de Président de la République ». (Séance du 1^{er} février 1875, *Annales de l'Assemblée Nationale*, § xxxvi, page 486).

des Ministres en ce qui concernait certains actes de haute importance, mais l'amendement fut disjoint.

Le 27 février 1920, la Commission de la Constitution adopta le texte de l'article 47 qui était ainsi conçu : « Le Président de la République est en même temps chef suprême des forces armées de l'Etat. En cas de guerre, le Président de la République, sur la proposition du Conseil des Ministres, nomme le généralissime qui, au besoin, peut exercer en même temps les fonctions de Ministre de la Guerre. La responsabilité parlementaire des actes liés au commandement militaire sans préjudice de la responsabilité générale du Conseil des Ministres pour la conduite des opérations, appartient au Ministre de la Guerre qui est toujours responsable en temps de guerre comme en temps de paix de toutes les questions d'ordre militaire ».

Les attributions militaires ont été très discutées. Les adversaires du général Pilsudski craignaient de faire du Chef d'Etat un Chef d'Armée. D'autres soutenaient que le principe d'irresponsabilité du Chef d'Etat l'empêchait de garder le commandement personnel de l'armée, qu'il en résulterait une dictature militaire et que, même en obligeant le Chef d'Etat à contresigner ses actes, le Commandant en Chef serait pratiquement impunissable, car, seuls les ministres pourraient subir les conséquences des erreurs, la Diète ne pouvant pas rendre responsable devant elle le Chef d'Etat. Tout cela conduisait directement à la limitation du pouvoir présidentiel.

La Constitution Française n'accorde pas expressément au Président de la République le droit de commander les troupes ; la Constitution polonaise le lui défend pendant la guerre.

L'article 46 s'exprime ainsi : « Le Président de la République est en même temps Chef suprême des forces armées de l'Etat. Il ne peut, toutefois, exercer le commandement suprême en temps de guerre. Le Commandant en Chef des forces armées de l'Etat, en cas de guerre, est nommé par le Président de la République sur la proposition du Conseil des Ministres déposée par le Ministre de la Guerre qui est responsable devant la Diète des actes du commandement en temps de guerre, de même que de toutes les questions concernant la conduite des armées ».

Si l'article 46 de la Constitution du 17 mars ne ressemble pas à l'article 3 de la Loi constitutionnelle française du 25 février 1875, il apparaît, cependant, que la Pologne a suivi la pratique française en cette matière.

C'est ainsi que se présente cette question dans la Constitution où on a introduit un dualisme : un double pouvoir en cas de guerre. Il faut donc voir séparément quelles sont les attributions du Président de la République, en temps de paix et ensuite en temps de guerre.

En temps de paix, le Président est chef des forces armées ; c'est lui qui veille à l'exécution des lois dont la garde lui est confiée. En cette qualité, il peut avoir besoin de troupes pour faire respecter les lois, donc rien de plus logique

que de lui donner le droit de commander l'armée, mais il ne suffit pas de commander les troupes, pour pouvoir user de la force comme bon lui semble. Les Chambres limitent le pouvoir du Président. En Pologne, comme en France, le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans autorisation préalable des deux Chambres (article 9 de la loi du 16 juillet 1875).

En temps de guerre, la situation change ; la Diète possède le droit de discuter les questions militaires et c'est là le point faible de la Constitution. Il est vrai que le Parlement n'a pas d'influence directe sur ces questions. Le candidat pour le commandement en chef est présenté à la nomination du Président de la République par le Conseil des Ministres, sur l'avis du Ministre de la Guerre. Le Président se borne à confirmer ce choix. Il en résulte : 1° que le Ministre sera responsable devant le Parlement pour le Commandant en Chef ; 2° que le Parlement aura une certaine influence sur la proposition du candidat. On n'a pas eu suffisamment confiance en la personne du Président pour laisser cette nomination à sa discrétion. Le point faible de ce mécanisme est évident : les discussions parlementaires politiques pourront influencer sur la nomination du commandant suprême de l'armée et ce seront des fonctionnaires civils qui apprécieront les qualités militaires du candidat. Seront-ils capables de le juger ? Il est permis d'en douter.

Heureusement, le Ministre de la Guerre est, habituellement, en Pologne, un militaire.

Le Ministre Pilsudski a été appelé à interpréter les articles de la Constitution concernant les attributions militaires du Président. Le Maréchal défend ces attributions et se déclare adversaire de l'interprétation restrictive. Il ajoute : (Compétence Militaire du Président pendant la guerre). « Notre Constitution est, en cette matière, exceptionnelle, on ne trouve rien d'analogue dans les constitutions du monde entier.

« Avec raison, la Constitution a retranché les fonctions militaires des autres fonctions d'Etat en donnant au président des droits spéciaux en ce qui concerne l'armée : le Président de la République n'est pas, par exemple, chef suprême des chemins de fer ou de l'Instruction publique, mais le domaine militaire doit tenir une grande place dans ses fonctions.

« A l'appui de cela, continue le Maréchal, on invoque encore le texte de l'article 54 de la Constitution (le texte du serment prêté par le Président) : le Président doit veiller à écarter attentivement tous les maux et tous les dangers qui pourraient menacer l'Etat. Un pareil serment n'est prêté par aucun ministre, aucun sénateur ni aucun député ; ces mots se rattachent à la défense du pays ».

La Constitution n'a pas développé l'organisation et les attributions des autorités militaires pendant la paix, ce qui s'explique par le fait que la Constitution a été élaborée en temps de guerre.

En général, la Loi Constitutionnelle n'a pas réglé la question en détail. On attend encore une loi spéciale sur les autorités militaires suprêmes. Des projets d'organisation militaire ont été déposés sur le bureau de la Diète et retirés à plusieurs reprises. On a commencé à discuter la question; les autorités militaires voulant faciliter la besogne des politiciens voulurent décider elles-mêmes de leur sort et cette question est devenue dangereuse car elle a introduit la politique dans l'armée.

Les attributions militaires du Président de la République ont déjà une longue histoire qui commence bien avant le 17 mars 1921. Dans la période qui a précédé la Constitution, un décret du Commandant en Chef de l'Armée a organisé les autorités militaires telles que le Ministère des Affaires Militaires, le Conseil de Guerre, etc...

Après la Constitution, un projet de loi a été préparé après de longues délibérations et déposé en 1923, mais la Commission Militaire de la Diète n'a pu le discuter, car il a été retiré et remplacé par un autre projet qui a été longtemps en discussion à la Commission.

Ce projet était celui du général Sikorski qui, comme le disait son auteur « était conforme à l'article 46 de la Constitution ».

Il est exact qu'il prévoyait que le Président de la République nomme les officiers et les fait passer au cadre de réserve: il est vrai que dans son article premier, ce projet constatait que le Président de la République est Chef suprême

de l'Armée, mais l'article trois disait que le Ministre est Chef de l'Armée, Chef militaire en temps de paix, il instituait un Conseil de Guerre auquel le président ne participait pas. En résumé, ce projet se bornait à constater les prescriptions de la Constitution ; il ajoutait seulement que le Président, par voie de décret nommerait l'Inspecteur général de l'Armée et s'occuperait de l'organisation du Ministère des Affaires Etrangères. A part cela, il ne donnait aucune attribution réelle au Président et ne développait pas du tout la notion de la qualité du Président de la République en tant que « Chef Suprême Militaire ».

Enfin, le 10 février 1926, le Ministre des Affaires Militaires, le Général Zeligowski s'y opposa.

La loi sur les autorités militaires suprêmes a un double sens ; d'une part, un sens politique qui détermine les pouvoirs militaires du président et, d'autre part, un sens militaire. Il est juste que le Ministre Zeligowski se soit opposé au vote du projet qui n'a pas précisé les devoirs et les obligations du Chef de l'Armée et s'est borné à reproduire l'article 45 de la Constitution sans l'interpréter. C'est à une loi spéciale qu'incombe le soin de préciser les attributions que la Constitution confère au Président, or, ce projet n'a pas précisé ces droits.

Le Ministre Zeligowski a donc eu raison de s'opposer au vote d'une loi qui, au lieu de déterminer les attributions présidentielles, s'est occupée de décrire la compétence d'autres fonctions, comme par exemple celle du Chef de la Marine,

du Secrétaire général du Conseil de la Défense de l'Etat, etc...

La loi sur les autorités militaires n'a pu se baser sur les lois françaises (comme il est d'usage en Pologne) car cette question est réglée en France par un décret présidentiel; d'ailleurs, la France a un Ministre de la Guerre qui est un civil. un civil.

Enfin, le 4 mai 1926, l'ancien projet a été retiré et un nouveau a été déposé par le Ministre des Affaires militaires.

La nouvelle proposition prend comme point de départ l'article 46 de la Constitution ainsi conçu : « Le Président de la République est Chef suprême des forces armées, mais il ne peut, toutefois, exercer le commandement en temps de guerre ».

« *Article Premier.* — Le Président de la République, en sa
« qualité de Chef suprême des forces de l'Etat, exerce le com-
« mandement par l'intermédiaire du Ministre des Affaires
« Militaires. En cas de guerre, le président nomme et révo-
« que le Commandant en Chef sur l'avis préalable du Con-
« seil des Ministres pris sur la proposition du Ministre des
« Affaires Militaires.

« *Article 2.* — Le Président de la République nomme et
« révoque le Procureur militaire sur l'avis préalable du Con-
« seil des Ministres pris sur la proposition du Ministre des
« Affaires Militaires; le Chef du corps des contrôleurs militai-
« res est nommé de la même manière, ainsi que les chefs des
« circonscriptions de corps d'armée.

« Sur l'avis du Ministre des Affaires Militaires, contre-
« signé par le Président des Ministres et du Ministre des
« Affaires Militaires, le Président de la République :

« a) Confère les grades d'officiers et les grades suivants
« en cas de promotion à un grade supérieur ;

« b) Fait passer les officiers dans la réserve et les con-
« voque au service d'actif ;

« c) Nomme, en temps de paix, les Chefs de Division et
« les officiers d'un grade équivalent et supérieur.

« *Article 3.* — Le Président de la République, par voie
« d'ordonnance basée sur l'avis du Conseil des Ministres,
« délimite les terrains et endroits qui ont une importance par-
« ticulière pour la défense de l'Etat (même si de la publica-
« tion de ces ordonnances il devait résulter pour la popula-
« tion des restrictions qui sont prévues dans les lois en
« vigueur).

« *Article 4.* — En vue de garantir les intérêts de l'Etat,
« dès la publication de la mobilisation et pendant toute la
« durée de la guerre, le Président de la République a le droit
« de compléter les règlements existants, par voie d'or-
« donnances, sur l'avis du Conseil des Ministres, en ce
« qui concerne directement la conduite de la guerre. Ces
« ordonnances seront soumises au corps législatif afin d'être
« réglementairement votées et conserveront leur vigueur,
« sauf si elles étaient changées ou abolies.

« *Article 5.* — Pour étudier les affaires concernant la
« défense du pays, on établit un organe d'initiative et de con-
« sultation pour le gouvernement : un Conseil de la Défense
« Nationale délibérant sous la présidence du Président de la
« République qui peut se faire remplacer temporairement par
« le Président du Conseil des Ministres.

« Le Conseil de la Défense Nationale se compose du Pré-
« sident du Conseil des Ministres, de tous les Ministres ainsi
« que de l'Inspecteur Général de l'Armée en temps de paix
« et du Chef Suprême en temps de guerre. Il est convoqué en
« cas de besoin sur l'initiative propre du Président de la Répu-
« blique ou sur une proposition soumise au Ministre des Affai-
« res Militaires par l'Inspecteur Général de l'Armée, au moins
« deux fois par an.

« Le Ministre des Affaires Militaires, pendant la session
« subséquente rend compte de l'exécution des décisions prises
« par le Conseil de la Défense Nationale. Le règlement de ce
« dernier est pris sur l'avis du Président de la République et
« arrêté par lui.

« *Article 6.* — Le Ministre des Affaires Militaires dirige
« toutes les affaires militaires et sous l'autorité du Président
« de la République, donne les ordres à toutes les forces armées
« de l'Etat en temps de paix, de même qu'il commande les for-
« ces qui n'ont pas été transmises au Chef suprême en temps
« de guerre.

« Toutes les nominations et révocations militaires aux pos-

« tes qui n'ont pas été réservés au Président de la République
« appartiennent au Ministre des Affaires Militaires ou bien aux
« chefs autorisés par lui.

« *Article 7.* — On prévoit que l'Inspecteur Général de
« l'Armée occupera le poste de Chef Suprême de l'Armée en
« qualité de suppléant et restera subordonné au Ministre des
« Affaires Militaires qui est son supérieur ; dans son domaine,
« il dirige les questions relatives à la Défense Nationale avec
« l'aide de l'état-major qui lui est soumis.

« L'Inspecteur Général de l'Armée donne son opinion
« sur la question de nomination aux grades de chefs de régi-
« ments, aux grades équivalents ou supérieurs, de même que
« sur les questions qui seront déterminées par voie d'ordon-
« nance du Président de la République.

« Les fonctions de l'Inspecteur général cessent au mo-
« ment de la nomination d'un Chef suprême de l'Armée.

« *Article 8.* — Jusqu'au moment où la question de l'or-
« ganisation des forces militaires n'aura pas été déterminée
« par la loi, elle sera réglée par des ordonnances du Président
« de la République basées sur les décisions du Conseil des
« Ministres, sur l'avis du Ministre des Affaires Militaires.

« *Article 9.* — L'exécution de la présente loi est confiée
« au Conseil des Ministres, au Ministre des Affaires Militai-
« res et aux Ministres intéressés dans leur ressort.

« *Article 10.* — Les lois contradictoires cessent d'être
« obligatoires avec l'entrée en vigueur de cette loi, notamment
« la loi du 11 juillet 1920 relative au Conseil de la Défense
« Nationale (Dz. U. R., n° 53, page 327).

« Les décrets existants cessent d'être obligatoires en ce
« qui concerne le domaine réglé par elles avec l'entrée en
« vigueur des ordonnances émanant du Président de la Répu-
« blique en vertu de l'article 8 de la présente loi.

« *Article 11.* — La présente loi entre en vigueur le jour
« de sa publication (1).

(1) Journal « Polska Zbrojna », numéro 122, du 5 mai 1926.

ROLE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DANS LA CONSTITUTION DU MINISTÈRE

Le droit de nommer des Ministres est une attribution essentielle du Chef de l'Etat. La Constitution française et la Constitution polonaise sont d'accord sur ce point ; c'est le président qui désigne la personne chargée de former ministère. En France, le Président doit prendre ses Ministres dans la majorité du Parlement. Le Gouvernement étant un gouvernement parlementaire, ne peut vivre sans l'appui de la majorité dans les deux Assemblées. Pour s'en assurer, le Président de la République consulte les Présidents des deux Chambres et désigne sur leurs indications l'homme qui formera le ministère.

M. Esmein dit que « le titulaire du pouvoir exécutif a bien le droit formel et apparent de nommer les Ministres, mais son pouvoir effectif quant à leur choix est singulièrement restreint » (1). En ce qui concerne la nomination et la révocation des Ministres, les règles sont les mêmes, le Parlement par son vote donne au Chef de l'Etat des indications qu'il est tenu de suivre. Le Président de la République a une certaine

(1) *Esmein*, page 155.

liberté d'action, mais il n'est pas indépendant, car avant tout c'est la volonté des Chambres qu'il doit suivre et s'inspirer d'elle en nommant le Président du Conseil.

Les choses se passent exactement de la même manière en Pologne. Le Chef d'Etat avant de désigner le premier Ministre, doit chercher où se trouve la majorité; en principe, le Président est libre de désigner qui bon lui semble, mais son choix ne peut se porter sur un personnage incapable de réunir la majorité devant les deux Chambres. Le Parlement mettrait en minorité tout Cabinet ne répondant pas à ses sentiments.

Le Président de la République, après avoir entendu l'avis du Maréchal de la Diète et des Chefs des groupes parlementaires, nomme uniquement le premier Ministre (article 45). Ce dernier qui porte le titre de Président des Ministres se charge de choisir les autres membres du Cabinet.

La Constitution polonaise est la conséquence d'une tradition qui s'est établie depuis 1918. La Petite Constitution du 20 février 1919 avait limité les attributions du Chef d'Etat en cette matière et favorisé la Diète; la Constitution de 1921 a maintenu cette tradition. Le président du Conseil des Ministres propose ses collaborateurs.

Avant la Constitution du 17 mars 1921, sous le régime de la petite Constitution du 20 mars 1919, « le Chef de l'Etat forme le Cabinet dans son ensemble, après entente avec la Diète ». Pratiquement, ce procédé restreignait les pouvoirs du

Président bien plus que l'article 58 de la Constitution de 1921. A la différence de cette dernière, le Chef d'Etat ne pouvait nommer à sa guise le Président des Ministres, c'était les leaders des partis qui se mettaient d'accord sur les noms des candidats. Maintenant, le Président est en principe libre de choisir le président du Conseil des Ministres; il nomme seulement, sur la proposition de ce dernier, les autres ministres (art. 45).

Toute la difficulté dans la Constitution du Ministère réside dans la formation d'un Cabinet susceptible d'être soutenu par la majorité. Un Cabinet qui n'aura pas la confiance du Parlement ne sera pas viable, sa chute serait immédiate, car l'article 58 (1) dit qu'un vote de la majorité de la Diète est suffisant pour provoquer la démission du Ministère.

Le principe de la responsabilité des Ministres a été introduit en Pologne à l'exemple français, et l'article 58 de la Constitution polonaise consacre la pratique parlementaire française, et non la Constitution de 1875 qui ne donne pas au Parlement le droit explicite de révoquer le Ministère.

Le rôle du Président, spécialement en Pologne, dans le choix des Ministres est délicat. La Diète n'a pas toujours une majorité stable ni l'unité de vue; souvent il est difficile de savoir où se trouve la majorité. Aucun parti ne peut imposer

(1) Le Conseil des Ministres en entier et chaque Ministre séparément démissionnent dès que la Diète l'exige.

ser son candidat et nécessairement le Président joue un rôle de médiateur.

Il collabore avec les Chambres. Souvent il peut exercer une influence sur la Diète et son action est d'autant plus efficace que les candidats sont plus nombreux.

Où la tâche du Chef de l'Etat devient extrêmement délicate, c'est quand il n'y a pas de majorité nettement délimitée. C'est à lui alors qu'il appartient, non pas de créer de toute acte de volonté du pouvoir suprême) mais de la chercher, la discerner, d'en reconstituer les éléments et de trouver en quelque sorte l'homme d'Etat capable de constituer un Ministère qui en soit l'expression et comme l'émanation.

Quand il y a beaucoup de partis de force égale, le Président forme un Cabinet de concentration ou de conciliation en choisissant les représentants dans diverses fractions après s'être livré à différentes combinaisons en vue d'assurer au Cabinet l'appui de la majorité.

Le Chef d'Etat trouve presque toujours le candidat pour la Présidence du Conseil des Ministres, dans la majorité qui a renversé le dernier Cabinet. La chute du Cabinet met en évidence les leaders des partis jusqu'ici en opposition comme les candidats ne sont pas très nombreux, le Président de la République aura la facilité du choix entre quelques noms seulement.

C'est le futur Président du Conseil qui désigne ses collaborateurs et les recrute parmi les chefs de la majorité, car « devant le Chef de l'Exécutif et notamment en Conseil des Ministres, ils représentent le Parlement » (1).

Le Président de la République laisse la liberté complète au Président du Conseil et ne lui impose ni ses collaborateurs, ni sa manière de voir. Souvent il arrive que l'homme appelé à la Présidence des Ministres soit un ennemi politique du Chef d'Etat, avec qui il est obligé de collaborer.

Le rôle du Président des Ministres en Pologne peut être comparé à celui du premier Ministre britannique. Il y a analogie entre eux, mais elles sont plutôt théoriques que pratiques, ce sont des différences de structure du Gouvernement. Le manque de majorité stable dans la Diète l'empêche de garder longtemps ses pouvoirs.

Voici ce que dit à ce sujet M. Sibert (2) : « Née et grandie en Angleterre, l'institution du premier Ministre a quitté ses côtes pour s'établir dans ces lointaines colonies britanniques dont le Gouvernement s'est calqué sur celui de la métropole. Comment de leur côté les Etats du continent européen, en adoptant le Gouvernement parlementaire, auraient-ils pu ne pas adopter cette institution ? Le premier Ministre

(1) *Carré de Malberg*, *Théorie générale de l'Etat*, t. II, page 79.

(2) *Marcel Sibert*. *Etude sur le premier Ministre en Angleterre*, Thèse, Paris, 1909, page 322.

se retrouve en Belgique, en France, en Italie sous des noms à peine différents.

En Pologne le Sénat et le Président de la République sont repoussés à l'arrière-plan. En général, c'est le Chef du parti le plus nombreux de la Diète qui occupera le poste du Président des Ministres. M. Witos, chef du parti populiste, a été trois fois président des Ministres et c'est lui, pratiquement, qui a détenu le sort du Gouvernement de la Pologne pendant presque deux ans.

D'habitude, la personne chargée de former le ministère conduit les pourparlers avec les candidats, en toute liberté et sans l'intervention du Chef de l'Etat, qui se borne à signer les nominations dès qu'elles lui sont soumises.

Si le futur Président du Conseil des Ministres échoue dans sa mission, il est obligé d'y renoncer, c'est un autre personnage, appelé par le Président de la République qui reprend les négociations. C'est ainsi que les crises se prolongent et que différents hommes se succèdent et n'arrivent pas à achever leur tâche.

Rien n'empêche le Chef de l'Etat de faire son choix d'un commun accord avec le Président du Conseil des Ministres. après avoir désigné le Président des Ministres, le Chef d'Etat peut user de son influence personnelle pour lui indiquer les personnes qui sont susceptibles d'assurer la majorité. Malheureusement, les choses ne se passent pas ainsi et le Président

Wojciechowski s'est toujours borné à signer les nominations proposées par le Président des Ministres.

Mais tout dépend de la manière de voir du Président de la République. Le Président Wojciechowski, qui était d'avis que les Polonais se gouvernent eux-mêmes, a inauguré une nouvelle pratique : la Diète, ou plutôt les partis politiques de la Diète, à peu près un mois avant la démission du Cabinet, se mettent d'accord sur une liste complète des candidats et sur l'attribution des portefeuilles entre les divers ministères. Après quoi, on présente cette liste au Président de la République qui, sans rien changer, se borne à la signer. Ainsi, fit-il en 1923, après la chute du Cabinet Sikorski. N'est-ce pas ici la négation du droit de nomination des Ministres reconnu au Chef d'Etat par la constitution ? C'est une majorité et une majorité instable et douteuse qui élit son Président et ses Ministres. Ce précédent s'est transformé en pratique constante. Le principal vice du régime parlementaire est l'instabilité ministériel.

Depuis le 14 novembre 1918, quatorze fois le Cabinet a été changé. Le premier Cabinet de M. Daszynski, formé le 14 novembre 1918, ne dura que trois jours. Il est vrai que la France, depuis le temps de Thiers, a eu 70 cabinets, mais la Pologne a dépassé la France, et la durée moyenne de chaque Cabinet n'a été que de cinq mois et demi.

La Diète a incontestablement le droit de demander la ré-

vocation du Ministère, conformément à l'article 58. L'exercice de la révocation ne peut être séparé de celui de la nomination, car les droits dans les deux cas sont les mêmes. Théoriquement, rien n'empêche le Président de révoquer un Ministre par sa propre décision, s'il désapprouve la politique suivie par le Cabinet (1). Certains auteurs (2) déduisent de ce pouvoir de révocation une certaine responsabilité des Ministres devant le Chef de l'Etat.

Jusqu'à l'heure actuelle, ce fait ne s'est pas produit. S'il se produisait, il donnerait lieu à de graves inconvénients et un conflit s'ouvrirait entre les deux pouvoirs. Le Chef de l'Etat aurait de grandes difficultés pour former un autre Ministère. La Diète se sentirait blessée dans son amour-propre, car elle maintient ses attributions jalousement. La formation d'une nouvelle majorité pour soutenir les nouveaux Ministres serait très difficile, sinon impossible dans les conditions actuelles. C'est ainsi qu'au lieu de parler de la toute puissance

(1) *Esmein*. *Eléments*, 6^e éd., page 791. « L'exercice du droit de révoquer les Ministres, dit cet auteur, ne pourra être que très rare et supposera des circonstances exceptionnelles. Il ne pourra l'exercer, en effet, qu'avec le contreseing d'un Ministre et avec l'appui d'un ministère pouvant trouver une majorité dans la Chambre des Députés. Il faudrait supposer un ministre manquant gravement à ses obligations envers le Chef du pouvoir exécutif, de telle manière que ses collègues ne pourraient l'approuver, ou encore un Ministre à plusieurs reprises battu dans la Chambre des Députés et s'obstinant à ne point démissionner.

(2) *M. de Lapradelle*.

de la Diète, il faut parler plutôt de la puissance de la majorité, qui a des moyens efficaces pour lutter contre le Président de la République ; en faisant opposition à tout Ministère appelé par lui, sa majorité le mettrait dans l'impossibilité de garder le pouvoir. Tout Gouvernement est esclave de cette majorité et il n'y a actuellement en Pologne aucune force qui puisse lui être opposée.

Ainsi, quoique la Constitution n'en parle pas expressément, pratiquement c'est la majorité de la Diète qui dictera au Président la nomination et la révocation du Gouvernement.

Voici ce que dit le Maréchal Pilsudski à ce propos :

« Conformément à l'usage en cours chez nous, la formation même du Gouvernement ne dépend pas du Président de la République, mais bien, comme nous avons pu l'observer au cours de ces derniers temps, des longs et interminables palabres entre les clubs parlementaires des partis et des coteries diverses. Aussi, sommes-nous persuadés qu'en dehors des connaissances nécessaires pour la gestion de son ministère, chaque Ministre particulier doit posséder, outre les qualités d'orateur, une aptitude toute spéciale aux intrigues qui se jouent entre partis et, enfin, l'habileté de louvoyer parmi les exigences et les prétentions diverses des factions parlementaires des petits groupes et même de chaque Député en particulier à son égard. »

Dans ces conditions, on arrive, par la force des choses, à chercher quelqu'un qui jouisse d'un grand prestige et dont l'autorité puisse être juxtaposé à celle de la Diète. Mais sous le régime de législation actuelle, aucune force dans l'Etat ne peut être comparée à celle de la Diète.

Ainsi apparaît, avec plus de netteté, la nécessité de fortifier les attributions du Président de la République, en ce qui concerne la nomination et la révocation du Gouvernement par la majorité absolue, comme décide la Constitution Tchéco-Slovaque; ensuite, il faudrait donner au Président le droit exprès de nommer et de révoquer le Gouvernement, comme le voudrait M. St.-Car, chef de la Chancellerie civile du Président de la République Polonaise.

LA NOMINATION DES MINISTRES PAR LES CHAMBRES

Nul n'est plus qualifié que le Président pour désigner la personne qui offrira toutes garanties désirables pour la constitution du Ministère. Malgré les avantages évidents de ce système, il a des adversaires qui auraient préféré confier au corps législatif cette attribution : les membres du Cabinet seraient élus et nommés par les Chambres. De semblables propositions ont été faites en France. Prévost-Paradol (1) dé-

(1) *Prevost-Paradol*. — « La France Nouvelle », page 102.

posa un projet demandant pour les Chambres des Députés le droit de désigner le Président du Conseil, qui choisirait ses collaborateurs.

Dans le *Rappel* du 30 mai 1894, M. Vacquerie disait :
« Puisque le Président de la République a tant de peine à
« faire le Ministère pour qu'il soit accepté par la Chambre, et
« puisque son consentement est nécessaire à son existence, ne
« serait-il pas plus simple qu'elle le fit elle-même, qu'elle les
« prît à son goût comme elle choisit son Président, ses secré-
« taires, ses questeurs ? »

Cependant, au point de vue théorique et pratique, le choix des Ministres par le Président de la République s'impose (1). Les Ministres tiennent leurs fonctions de deux pouvoirs à la fois ; ils sont d'un côté en rapports constants avec les Chambres et de l'autre, ils sont des agents du pouvoir exécutif. Le Chef de l'Etat et le Ministère forment une unité. La désignation des Ministres par les Chambres est inadmissible dans un régime parlementaire. Il ne faut pas oublier qu'en principe, les Chambres n'ont qu'un simple droit de contrôle sur les actes du Cabinet et qu'elles abusent souvent de ce droit en s'immisçant dans les affaires de l'Administration. Malgré ces considérations pratiques et théoriques, il y a des adversaires des systèmes en vigueur dans tous les Etats démocratiques.

(1) Toutes les Constitutions en France depuis la Révolution reconnaissant expressément au Chef de l'Etat le droit de nommer les Ministres.

TOUTE PUISSANCE DE LA MAJORITÉ DE LA DIÈTE

Du principe du régime parlementaire découle cette idée que le parti le plus fort est appelé à former un cabinet. Dans un Etat qui possède de grands partis politiques, il est juste que l'un d'eux dirige l'Etat. Mais dans un pays comme la Pologne qui souffre d'une trop grande multiplicité des partis politiques, le Gouvernement de l'un d'eux est toujours aux yeux des autres une tyrannie. Aussi dès le début, on commence à saper son autorité, les députés advers confondent l'intérêt de leur parti avec celui de l'Etat, déçus de ne pas voir leurs chefs à la tête du Gouvernement, ils commencent à interpeller et à attaquer les hommes qui, temporairement, détiennent le pouvoir.

Les maux du régime parlementaire existent, aussi en France, mais nulle part, la Chambre des Députés n'a créé de tels obstacles à la marche normale des affaires autant qu'en Pologne..

La suprématie de la Diète s'exerce par de nombreuses immixtions dans la marche de l'Administration. Chaque parti politique voudrait faire prévaloir ses ambitions. Le contrôle des actes des Ministres prend la place principale dans les préoccupations de leurs ennemis politiques et par suite, dans les occupations de la Diète. On comprend que dans ces conditions la marche de l'Etat soit entravée. Souvent le Cabinet

exaspéré par l'âpreté des luttes dans l'Assemblée Législative et démissionne pour les éviter.

L'équilibre entre les pouvoirs publics est rompu par la dépendance de l'Exécutif à l'égard du Législatif. Le régime actuel enlève au Cabinet toute indépendance.

La Diète souffre d'une maladie chronique; ce mal s'appelle : manque de majorité. Si par hasard, une majorité se forme, elle manque de cohésion et de force. L'absence à une séance de quelques députés suffit pour renverser l'équilibre et faire tomber le Ministère.

Le Journal « Kurjer Warszawski » du 8 novembre 1922, N° 306, écrivait le lendemain des élections :

« Le Président de la République se trouvera à cause de
« la composition de la Diète, dans une situation bien difficile
« quand il voudra former un Gouvernement parlemen-
« taire. Le Gouvernement, pour qu'il puisse avoir la liberté
« d'action, doit au moins s'appuyer sur une majorité de
« vingt voix, par conséquent disposer de deux cent soixante-
« dix voix (sur la totalité des 444) la nouvelle Diète aura
« devant elle la même difficulté que la première : le manque
« d'une majorité, ce qui l'obligera à former des ententes entre
« les différents partis politiques ».

On sait que ces ententes et ces coalitions ont une vie relativement courte. La Diète, telle qu'elle a été élue le 5 novembre 1922, ne peut donner aucun résultat efficace et elle paralysera les efforts du Gouvernement. Et cependant,

elle siège depuis 1922 jusqu'à l'heure actuelle (mai-juin); le journal de Varsovie ne s'est pas trompé quand il disait en novembre 1922 ce qu'il prévoyait.

En réalité, la Diète polonaise est divisée en nombreux partis politiques dont l'existence ne correspond nullement à la vie réelle et qui en dehors du Parlement sont totalement inconnus de la masse des électeurs.

Les coalitions, les changements dans le sein de la Diète suffisent pour que le Gouvernement souvent après un ou deux mois démissionne; or, il est peu probable que la nation change si vite d'avis.

Le Chef de l'Etat ne peut dissoudre la Diète et tout en maintenant le Gouvernement, demander l'opinion du peuple.

Le Gouvernement de la majorité de la Diète serait peut-être compatible avec le parlementarisme si cette majorité correspondait encore à une réalité, mais comme nous venons de la dire, la nation n'est même pas renseignée sur les changements qui se produisent dans les Chambres.

La faiblesse du Gouvernement est une conséquence directe de la puissance de la majorité parlementaire.

En Pologne, on ne fait que souhaiter d'un gouvernement fort, mais dès le moment de la formation du gouvernement, les Sénateurs et les Députés font tout ce qu'ils peuvent pour l'affaiblir.

LA QUESTION DE LA CRÉATION DE NOUVEAUX MINISTÈRES

En ce qui concerne la création d'un nouveau Ministère ou la suppression d'un Ministère existant, deux systèmes sont en présence : ce droit peut appartenir, soit au pouvoir législatif, soit au pouvoir exécutif. La plupart des constitutions prévoient que pour créer un nouveau ministère, une loi est nécessaire ; dans ces conditions, les Chambres décident. La Constitution française de l'an I à l'an III dans son article 150 s'exprimait ainsi : « Le Corps Législatif détermine les attributions et le nombre des ministres. Ce nombre est de six au moins, de huit au plus ». Sous l'empire de cette loi, pour augmenter et diminuer le nombre des ministères, il fallait changer la Constitution. Ce système n'a pas été suivi par les Constitutions modernes. La Constitution française de 1875 est muette sur ce point, mais la pratique française exige une loi pour la création d'un ministère.

La création d'un nouveau Ministère nécessite des crédits qui doivent être votés par les Chambres, par ce moyen, elles en gardent pratiquement la décision ; mais si les modifications ne causent pas des dépenses nouvelles, le Président agit en pleine liberté.

En France, on a beaucoup discuté la question de savoir si la création d'un Ministère nécessite une loi. On a cherché des arguments pour prouver que la création d'un Ministère peut être opérée par un décret.

M. Esmein donne une explication qui semble ne pas manquer de justesse ; le Président a le droit de nommer à tous les emplois civils et militaires ; il ne faut pas limiter cette prérogative aux emplois créés par la loi et il en déduit de cette disposition la conséquence que le Président peut créer de nouveaux emplois. M. Carré de Malberg n'accepte pas cette explication et n'admet pas « que le Président ait la faculté de créer les Ministères de sa seule volonté » (1), et il a raison ; nommer à un emploi prévu et en créer, sont deux choses très différentes.

Cependant, en ce qui concerne la répartition des services, un décret suffit. La Constitution Polonaise du 17 mars 1921, article 63, dit : qu'une loi spéciale déterminera le nombre, le champ d'action et la compétence des Ministres ainsi que les attributions du Conseil des Ministres.

En 1920, la Pologne avait 75 organes différents qui avaient chacun les pouvoirs étendus d'un Ministère. Du texte de l'article 63, il résulte qu'une loi est exigée pour la suppression des Ministères. A côté des Ministères, il existait après la guerre des organes temporaires centraux. La guerre a obligé l'Etat à s'occuper de nombreuses questions qui jusqu'ici relevaient de la compétence privée. Après la guerre, l'étatisme partiel a pris fin. Tous ces organes identiques au Ministère ont été successivement supprimés.

(1) Carré de Malberg. — Théorie générale de l'Etat, t. 1^{er}, page 677.

Une ordonnance du 18 mars 1921, du Conseil des Ministres a organisé quatorze ministères. Il convient de remarquer ici que le sens de l'article 63 de la Constitution polonaise ne répond pas exactement au même article de la loi française surtout dans son application.

En Pologne, une loi détermine et délimite la compétence exacte du Ministère; en France, c'est un décret. L'article 63 de la loi polonaise se rapproche plus de l'article 60 de la Constitution française du 4 novembre 1848, qui décide que le nombre des ministres et leurs attributions sont fixés par le pouvoir législatif.

La question de réformer les Ministères par décret présidentiel s'est posée en Pologne; un projet de lois sur les pleins pouvoirs a voulu autoriser le Président de la République à supprimer quelques ministères. La Diète n'a pas longtemps discuté cette question décidait qu'une telle loi serait inconstitutionnelle. En Pologne donc, le Président de la République n'a le droit ni d'augmenter le nombre des Ministères, ni de déterminer leur compétence, cette dernière attribution était, jusqu'en 1921 réservée au Conseil des Ministres.



Le résultat de la législation actuelle en Pologne est l'amointrissement du pouvoir personnel du Président de la République.

La Pologne est allée dans cette voie beaucoup plus loin que la France. Le Président de la République n'a pas reçu les attributions qu'il devait avoir. La pratique parlementaire tend encore à diminuer l'étendue de son pouvoir et ses Chefs d'Etat abandonnent souvent les droits que la Constitution leur donne. D'un autre côté, le pouvoir législatif a reçu des pouvoirs exorbitants, des attributions qui dépassent ses forces, et de plus une pratique inverse de la précédente tend à augmenter et à multiplier le nombre des attributions de la Diète.

Et c'est ainsi que le Président devient un simple « maître de cérémonies ». Le mode de nomination du Gouvernement a encore une conséquence qui doit être mentionnée. Nous savons que les Ministres sont nommés sur la proposition du Président des Ministres ; nous savons que tout acte du Président de la République doit être contresigné par le Président des Ministres ; ces deux principes donnent au Président des Ministres une certaine supériorité sur le Chef de l'Etat.

Le Président de la République n'a pas le droit de faire un acte quel qu'il soit, sans autorisation du ministre ; un Président du Conseil énergique pourra facilement dominer le Chef de l'Etat.

C'est une chose assez bizarre, mais réelle, que le Président des Ministres appuyé sur la majorité de la Diète, jouit d'une indépendance absolue, bien que le nombre de ses attributions soit inférieur à celui du Président de la République.

NOMINATION DES FONCTIONNAIRES

Le Président de la République ne peut choisir ses fonctionnaires comme il le veut, il doit se conformer aux exigences des lois. Ainsi si les lois exigent des capacités spéciales d'un candidat, le Chef de l'Etat ne peut pas passer outre.

En France, le Président de la République nomme aux emplois civils et militaires (Article 3, alinéa 2, 2 novembre 1875) et tout décret de nomination doit être contresigné par un ministre. En Pologne (article 45), alinéa 1 nous apprend que le Président sur la proposition du Conseil des ministres nomme les titulaires des emplois civils et militaires. En fait, la situation n'est pas très différente en Pologne et en France. Dans les deux pays, en pratique le Président se borne à signer la liste des nominations présentées par les ministres.

A cause de cela, la loi a donné dans une large mesure le droit de nomination au ministre qui n'a pas besoin de soumettre au président les nominations aux emplois inférieurs.

L'alinéa 3 de l'article 45 ordonne que les nominations du président aux emplois de la chancellerie civile soient contresignées par le Président du Conseil des ministres, ainsi avec chaque changement de ministère les collaborateurs immédiats du Chef de l'Etat seraient changés.

Le Président du Conseil des ministres reçoit des moyens d'influence dans un domaine qui devrait lui être étranger. En se plaçant sur le terrain parlementaire et en admettant le con-

treseing ministériel sur les actes présidentiels l'article 45, alinéa 3 apparaît comme une dérogation qui ne devrait exister dans aucun état qui voudrait entourer le Président de la République d'estime et d'autorité.

Comment donc peut-on comprendre que le Président des ministres soit responsable des employés de la chancellerie civile, sinon par cette tendance générale à dépouiller le Président de la République de toute attribution. Le Chef de l'Etat pour nommer ses collaborateurs immédiats doit demander la permission du Président des Ministres. Cela n'a-t-il rien de dégradant ?

Le Président de la République sur la proposition du Ministre de la Justice nomme les membres de la magistrature assise, sauf cependant les cas où la loi prévoit un autre mode de nomination et sauf les juges de paix qui sont élus par le peuple.

L'article 76 ne parle pas de la révocation des magistrats. Les magistrats inamovibles ne peuvent être révoqués par le Chef de l'Etat. Le pouvoir exécutif doit laisser aux juges toute indépendance. Les juges nommés par le Chef de l'Etat pouvant être révoqués à tout instant seraient sous une dépendance trop étroite du pouvoir exécutif.

La règle générale d'après laquelle le droit de révocation suit le droit de nomination et ne peut être séparé de lui, subit ici une entorse.

L'article 76 dit que les juges sont nommés par le prési-

dent à moins qu'une loi ne dispose autrement ; le professeur Krzmuski, page 330 dit que cette disposition manque de clarté. car, selon lui, il n'est pas certain que les mots « à moins qu'une loi n'en dispose autrement » se rapportent à la présente Constitution ou à une autre loi ultérieure ; dans ce dernier cas la disposition d'après laquelle le président nomme les juges n'aurait aucune valeur juridique. Il nous semble que l'article 76 est le résultat d'une mauvasie rédaction.

LA DIRECTION DES AFFAIRES ETRANGERES

Ce n'est pas seulement le Ministre des Affaires Etrangères qui est compétent en matière de politique extérieure. Le Président de la République a de larges attributions en cette matière. Les articles 48, 49 et 50 de la Constitution Polonaise lui donnent des pouvoirs assez étendus.

D'une manière générale il appartient au Chef d'Etat de représenter l'Etat à l'extérieur comme sous les monarchies. C'est lui qui envoie à l'étranger les représentants du pays et c'est auprès de lui que sont accrédités les Ambassadeurs étrangers. Le Ministre des Affaires Etrangères joue un rôle important : il présente les nominations et fournit les renseignements au Président de la République. L'article 48 de la Constitution Polonaise ne présente ni innovation, ni originalité ; on a tout simplement reproduit les coutumes des autres pays et admis le principe du Président de la République représentant international de l'Etat, on pouvait envoyer en cette qualité des

représentants en pays étrangers. Dans cette matière il est entièrement libre d'agir et c'est à lui qu'appartient l'initiative. Il faut insister sur ce genre d'attributions représentatives du Président de la République, car c'est peut-être une des nombreuses attributions présidentielles qui n'est pas assujettie au Gouvernement et au Parlement, elle donne au Chef de l'Etat l'occasion de déployer son activité. En plus de son rôle de représentant le Président de la République Polonaise conclut les traités. La négociation lui en appartient. Le Président est entièrement libre d'agir à sa guise pendant toute la période de négociation. La Diète n'intervient pas, le manque d'unité, de vue et les divergences provenant du trop grand nombre d'opinions émises dans son sein empêcheraient toute réalisation. Les négociations comprennent en matière de traités l'initiative et la préparation du projet. Ceci nécessite une grande expérience, les négociations étant dirigées par une seule personne; le grand nombre des membres du Parlement nuirait à l'unité et à la rapidité qui souvent sont indispensables. En principe donc le pouvoir exécutif conduit les négociations.

Au premier abord on constate une grande ressemblance entre l'article 49 et l'article 8 de la Constitution française du 16 juillet 1875, car la loi polonaise divise les traités en deux catégories; les uns qui exigent l'approbation de la Diète et les autres qui doivent être portés à la connaissance de la Diète.

Le Président de la République polonaise est beaucoup

plus limité que le Chef d'Etat français. Le premier porte les conventions à la connaissance de la Diète. Le second le fait quand « l'intérêt de l'Etat l'exige et la sûreté de l'Etat le permettent ».

Ensuite la loi polonaise énumère les traités qui doivent préalablement être votés par les Chambres. Ce sont les accords commerciaux, douaniers, ceux qui grèvent l'Etat au point de vue financier, entraînent des obligations pour les citoyens... ou des modifications dans l'Etat. « Les analogies avec la loi française sont nombreuses. Au cas où la matière est importante l'intervention du Parlement est indispensable. Le cas de modification des frontières est aussi mentionné par la loi française, mais là cette dernière ne parle pas des alliances et on a vu des traités d'alliances conclus entre la France et d'autres pays sans que les Chambres y aient pris part. Ceci est impossible en Pologne où les alliances ne peuvent être obligatoires qu'avec l'intervention de la Diète. Enfin la loi polonaise soumet à l'approbation de la Chambre les accords douaniers qui grèvent l'Etat. Car la Diète qui vote le budget devra examiner les dépenses. La loi française parle des droits de propriété des Français à l'étranger. Par extension on applique ce droit non seulement à la propriété ordinaire, mais aussi à la propriété littéraire artistique et industrielle. La loi polonaise parle des dispositions juridiques comportant des obligations » ce qui a un sens beaucoup plus étendu que la clause française. On peut objecter que l'article 49 de la

Constitution polonaise ne distingue pas très nettement les traités politiques et les conventions des autres arrangements diplomatiques.

Quant aux traités d'interprétation, ils doivent être soumis aux chambres dans le cas où ils apportent de graves modifications, mais les traités qui portent sur des points secondaires sans s'écarter du sens dans lequel le traité a été conclu n'exigent pas le vote des Chambres.

On peut donc résumer le droit du Président de la République au sujet des traités en disant qu'en règle générale, on admet que le Chef de l'Etat négocie et ratifie les traités, mais que cette règle souffre des exceptions, ces dernières existant en raison de l'importance de la matière. En Pologne, conformément à la tendance générale, les exceptions qui exigent le consentement de la Diète sont très nombreuses, de telle sorte qu'elles absorbent la règle et le cas où le Président peut agir seul. La cause principale de la limitation du pouvoir de conclure des traités en Pologne tient à ceci que la seconde partie de l'article 49 pour définir les exceptions emploie des termes beaucoup plus larges et généraux que la seconde partie de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875.

La Constitution a eu tort de ne pas laisser une marge plus grande au Président de la République en matière de politique étrangère. La responsabilité est d'autant plus grande que la tâche est lourde. On peut même craindre que la lenteur des débats et les luttes politiques de la Diète n'entravent la bonne marche de la politique extérieure.

LE DROIT DE DISSOLUTION

Le droit de dissolution du Parlement par le Chef de l'Etat est universellement admis. Il existe dans toutes les Républiques démocratiques, sauf peut-être en Suisse et dans les Etats-Unis d'Amérique, en cas de conflit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, il constitue un moyen de consulter le peuple qui sera appelé à résoudre la difficulté.

Le droit de dissolution, quoique d'origine monarchique, ne constitue aucun attentat contre la souveraineté nationale ; au contraire, cette suprématie du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif permet aux électeurs de se prononcer. Il est compatible avec le régime parlementaire et ne va pas à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs (1). Il n'est pas question de discuter le principe de dissolution du Parlement ; le principe a été admis en Pologne par tous les projets constitutionnels, de même que par la Constitution du 17 mars 1921 (article 26). Cependant, il existe beaucoup de modalités. Ce sont précisément les conditions dans lesquelles le Chef de l'Etat pourra dissoudre les Assemblées. Ces modalités ont été discutées par les législateurs de la Constitution Polonaise, qui avaient devant eux deux exemples tout différents, celui de la France où la dissolution reste lettre morte et celui d'Angleterre où elle est si fréquemment pratiquée.

(1) Montesquieu dans son ouvrage « L'esprit des Loix », dit : « La puissance exécutrice doit prendre part à la législation par sa faculté d'empêcher, sans quoi elle sera bientôt dépouillée de ses prérogatives ».

Les nombreux projets de la Constitution du 17 mars 1921 proposent différents moyens :

Le projet gouvernemental déposé le 3 novembre 1919 par le Ministre Wojciechowski dit que le Président de la République peut, sans aucune restriction dissoudre la Diète (art. 19).

Le projet de « l'Enquête » statue que le Président de la République peut dissoudre chaque Chambre avec le consentement de la majorité de $\frac{2}{3}$ du nombre des membres de l'autre Chambre.

Le projet présenté par le député Niedziatkowski au nom du parti socialiste, introduisait à côté de la Diète un Parlement de Travail en qualité de Chambre Haute. Dans son article 49, ce projet disait que le Président pourrait dissoudre la Diète sur l'avis du Président des Ministres, soutenu par un tiers des députés ou bien sur la demande de 500.000 citoyens.

L'article 76 du projet du député Glabinski décide que le Président de la République, sur l'avis du Conseil des Ministres, et après avoir consulté la « Garde des Lois », pourra dissoudre le Parlement.

Enfin les amendements déposés par le gouvernement Skulski du janvier 1920 établissent l'état de choses qui a été reproduit dans la Constitution du 17 mars 1921 (article 26).

Le droit de dissolution, tel qu'il fait objet de l'article 26 de la Constitution polonaise du 17 mars 1921, est directement emprunté de la Constitution du 25 février 1875, article 5. On l'a modifié seulement en demandant que l'avis conforme

du Sénat soit pris par une majorité de 3/5, tandis que la Constitution française se contente d'une simple majorité.

On connaît l'historique et l'application de l'article 5 de la loi constitutionnelle de 1875, qui n'est entrée qu'une fois en application, mais cet unique exemple en 1877, a suffi pour que l'institution perde son prestige. Le droit de dissolution qui a été créé pour servir à la nation, a servi au Maréchal Mac-Mahon dans un autre but. Après cet exemple d'application de la loi sur la dissolution, il y a eu en France une réaction, une tendance vers la limitation de cette prérogative présidentielle. Le Parlement reconstitué après le 16 mai vota des lois ayant pour but de le garantir contre de semblables dissolutions.

La loi de révision du 14 août 1884 (article 7) modifie les termes de la loi de 1875 (paragraphe 2) (1) et dit expressément que les « collèges électoraux seront réunis pour de nouvelles élections ». De plus, elle réduisit à deux mois le délai dans lequel cette réunion devait avoir lieu.

Or, nous voyons qu'en France, au moins une fois, il a été fait usage du droit de dissolution des Chambres par le Chef de l'Etat. En Pologne, il n'est pas probable qu'un cas semblable se produise. Les deux Chambres, en Pologne, se composent des mêmes éléments; l'une est la reproduction

(1) § 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875: « En cas de dissolution, les collèges électoraux seront convoqués pour des nouvelles élections dans le délai de trois mois ».

exacte de l'autre; reposant toutes deux sur le suffrage universel, elles ont des idées semblables; leur seule différence réside dans l'âge de leurs membres. Il est dès lors peu probable que le Sénat se déclare adversaire de la Diète, et qu'il vote sa dissolution. Mais même si le Sénat avait en Pologne une composition toute différente de la Diète, même si, comme en France, il y avait pour base un vote des « collèges sénatoriaux » il est peu probable que, en Pologne, puisse se produire la dissolution de la Diète, comme le prévoit l'art. 26.

En France, la dissolution de la Chambre des Députés n'empêche pas le Sénat de continuer à siéger; en Pologne, au contraire, le Sénat se dissout de plein droit dès que la Diète se trouve dissoute (article 26).

Il faut ajouter que le motif de la dissolution n'a aucune importance. Si le Sénat vote à une majorité de $\frac{2}{3}$ l'avis conforme à la dissolution de la Chambre, il sera en même temps obligé de se dissoudre et il est douteux que les sénateurs se risquent à un tel sacrifice.

Le droit de dissolution tel qu'il existe dans l'article 26 de la Constitution du 17 mars 1921 est illusoire, sans importance pratique et cependant tout le monde est d'accord en Pologne pour reconnaître que c'est là une attribution indispensable au Président de la République. Il est regrettable que les législateurs polonais aient voulu faire tout leur possible pour diminuer la force du pouvoir exécutif. On est allé jusqu'à imiter la Constitution Suisse ou Américaine, mais seule-

ment sur les points où elles diminuent la force du pouvoir présidentiel.

Et pourtant la Pologne, qui souffre d'une crise parlementaire, a, plus que les autres nations, besoin du droit de dissolution des Chambres législatives. La Diète qui, à l'heure actuelle est incapable de former une majorité durable, renverse les gouvernements dans des délais courts et, tout occupée de ses luttes politiques, constitue une entrave à la marche normale de l'Etat. Le Président de la République et le gouvernement ne peuvent exercer aucune influence sur le pouvoir législatif.

Le Président de la République, en qualité de représentant de la volonté nationale doit avoir le droit de dissoudre le Parlement, c'est dans cette direction que s'effectuent les tendances de Réformes de la Constitution Polonaise. Le professeur Peretiatkowicz voudrait bien voir le Président de la République dissoudre la Diète et il lui donnerait ce droit s'il ne craignait qu'il n'en abuse; aussi propose-t-il de limiter la période septennale du pouvoir présidentiel de façon à ce que la durée de sa fonction s'accorde avec celle de la Diète (voir : Election présidentielle, page 50).

Le député Chacinski, au nom du parti Chrétien-Démocrate déposa à la fin du mois d'avril 1926 un projet de changement de Constitution. L'article 26 serait rédigé de la façon suivante : « La Diète et le Sénat peuvent se dissoudre après avoir voté cette dissolution par une majorité de $\frac{2}{3}$ de voix

en présence d'au moins la moitié du nombre des députés ou sénateurs ».

Si une telle disposition était votée par une des Chambres, l'autre se dissoudrait de plein droit. En outre, le projet donne en même temps au Président de la République, le droit de dissoudre les Assemblées par « un Message » (*Oredzie*) c'est-à-dire un ordre par écrit contre-signé du Président des Ministres. Les élections auraient lieu, dans ce cas, 90 jours après la dissolution. En général, la date des nouvelles élections devrait être mentionnée dans le « Message » présidentiel. Quoique ce projet émane d'un parti monarchiste nouvellement formé, qui ne jouit pas d'une grande popularité, il a reçu la signature de 111 députés, nombre qui suffit pour autoriser le dépôt des projets de changement de Constitution. Le projet a été signé par l'Union populiste Nationale et par le Parti National Ouvrier.

Il est très probable que la première réforme de la Constitution sera le rétablissement d'un droit de dissolution pour le Chef de l'Etat. D'autre part, un groupe composé du Député M. Kozlowski et de plusieurs de ses collègues, a déposé sur le bureau de la Diète le projet suivant : « La dissolution immédiate de la Diète et de nouvelles élections sont considérées par les partis du bloc des gauches comme condition essentielle de l'assainissement de la vie publique ». Un tel programme politique a été proclamé hier par quatre partis de

gauche : le parti socialiste polonais, Wyzwolenie, le Parti paysan et le Club du Travail (1).

Dans ce cas, la Diète serait dissoute conformément à l'article 26 qui dit que « la Diète peut elle-même prononcer sa dissolution en vertu d'une décision prise à une majorité des $\frac{2}{3}$ ». Après la dissolution de la Diète, un certain temps s'écoulera pour convoquer la seconde assemblée, les élections pouvant même prendre beaucoup de temps. Car, en Pologne, la loi électorale diffère de la loi française et nécessite chaque fois un recensement des électeurs.

D'un autre côté, si le budget n'était pas encore voté, la Diète devrait le voter avant de se dissoudre (2) et à cette fin, le gouvernement devrait recevoir des pouvoirs très étendus pour parer à la Dissolution de la Diète. Ces pleins-pouvoirs, d'ordre administratif et politique permettraient au Gouvernement d'accomplir toutes les réformes urgentes en attendant la convocation de la deuxième Diète (voir page 184).

Sauf le droit de dissolution, le Président de la République possède encore le droit de convocation, d'ajournement et de fermeture du Parlement. Ces dernières attributions sont d'une grande importance. Le Chef d'Etat, au moyen de ces

(1) Article 4. Une loi d'Etat établit chaque année le budget de l'année suivante. Article 25 : « Elle (la Diète) doit être convoquée chaque année au plus tard en octobre pour voter le budget ».

(2) Un autre projet veut, dans la deuxième Diète, réduire le nombre des Députés de moitié.

attributions, peut exercer une certaine influence sur la Chambre, et s'il en use sagement, avec modération, il peut en tirer un grand bénéfice; tout en sauvegardant son prestige il empêche de laisser traîner le vote de certaines lois à l'infini.

Le Président de la République Polonaise peut, en principe, user de la même prérogative. L'article 25 de la Constitution du 17 mars 1921, dit que « Le Président de la République convoque, ouvre, ajourne et prononce la clôture de la Diète et du Sénat... » Cette sage mesure est prise aussi afin de faciliter aux députés le recours à leurs électeurs auxquels ils rendront compte de l'exécution de leur mandat.

Il est regrettable que cette mesure soit lettre morte dans la Constitution Polonaise, car l'article 25, après avoir posé la règle dans la première phrase, en disant que le Président de la République a le droit de prononcer l'ouverture, l'ajournement et la clôture des sessions des Chambres finit par poser des conditions susceptibles d'entraver la clôture ou l'ajournement. Ces conditions sont tellement nombreuses qu'elles rendent le principe exposé dans la première phrase de l'article 25, opérant.

D'abord, le Président ne peut clore la Session avant que le budget soit voté.

On sait que les députés peuvent voter le budget quand bon leur semble; d'ailleurs, jamais le budget n'est voté à temps, et avec l'habitude de faire traîner les affaires à l'in-

fini, le Parlement siège pratiquement en permanence, et n'interrompt son travail que pendant les nombreuses fêtes.

L'article 25 ajoute encore que le Président doit convoquer... la Diète... afin qu'elle vote le budget, fixe le contingent et le recrutement de l'armée, ainsi que les autres affaires courantes. La conclusion pratique, c'est que le Président doit s'abstenir de prononcer la clôture avant le vote des autres affaires courantes, ce qui donne une formule trop vague et rend difficile à déterminer de façon précise ces pouvoirs.

Au contraire, d'autres cas ont été prévus où le Parlement se rassemblerait de plein droit sans intervention du Président (articles 39, 41, 42).

En outre, le Président a le droit d'ajourner les Chambres pour une période ne dépassant pas trente jours; seul un ajournement plus long ou répété plus d'une fois pendant la même session devrait avoir l'autorisation du Parlement. Aucun de ces deux cas ne s'est réalisé en pratique, et en fait le Parlement siège en permanence, sans interruption depuis le jour de son élection.

Dans ces conditions, il est impossible de convoquer les Chambres pour des sessions extraordinaires. La Constitution prévoit dans le même article 25, à côté des sessions ordinaires, des sessions extraordinaires, convoquées par le Président (s'il le juge nécessaire...) ou sur la demande du tiers des députés.

Jusqu'à l'heure actuelle, le Président n'a pas encore usé de ce droit, qui lui est garanti par la Constitution. Et le fait de voir le Président abdiquer ce droit, n'est-il pas la preuve de la domination des Chambres ?

LE VETO DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Pour éviter les abus du pouvoir législatif, la majorité des constitutions met entre les mains de la puissance exécutive divers moyens, tels que le veto définitif ou suspensif, et le droit de provoquer une seconde délibération.

Dans les républiques, les présidents ont le droit d'opposer un veto ; dans les monarchies constitutionnelles, la sanction est une prérogative de la puissance royale.

Montesquieu déjà disait : « La puissance exécutrice ne « faisant partie de la législative que par sa faculté d'empêcher, « elle ne saurait entrer dans le débat des affaires. Il n'est « même pas nécessaire qu'elle propose, parce que pouvant « toujours désapprouver les résolutions, elle peut rejeter les « décisions des propositions qu'elle aurait voulu qu'on n'eût « pas faites ».

Le Président de la République Française n'a pas le droit de veto absolu ; il a une sorte de veto suspensif, l'article 7 de la loi du 16 juillet 1875 est ainsi conçu : « Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit leur transmission au gouvernement qui les a définitivement adoptées. Il doit promulguer dans le délai de trois jours les lois dont la promulgation par un vœu exprès dans l'une ou l'autre Chambre, a été déclarée urgente. Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un mes-

sage motivé, demander aux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée (1).

En France, les présidents ont été très timides depuis 1877, aucun n'a osé provoquer une nouvelle délibération (2). Faut-il attribuer cette timidité au caractère des hommes ?

Il ne suffit pas d'insérer dans les Constitutions une disposition, de reconnaître un droit, il faut encore en régler son exercice, pour qu'il soit susceptible d'être pratiqué.

De nombreux jurisconsultes disent que l'article 7 de la loi du 16 juillet 1873 est illusoire, et inutile « un mécanisme n'ayant jamais servi », mais si, aucun Président de la République ne s'est servi de ces pouvoirs, il doit y avoir une raison.

Il ne faut pas oublier que tout acte du Président doit être contresigné. Or, le Président éprouvera quelque peine à trouver le Ministre pour contresigner son message ; la subordination envers le Parlement empêche l'exercice de ce droit. Certains auteurs, attribuent le mal au mode d'élection et soutiennent la thèse que, seul un personnage élu par le peuple, peut opposer sa volonté à celle du Parlement ; d'autres disent

(1) Il ne faut pas oublier qu'une demande de seconde délibération doit être contresignée par un Ministre.

(2) Un incident parlementaire a eu lieu le 4 juin 1903 ; le général Billot protesta contre une nouvelle loi militaire et exprima l'espoir que le Président Loubet userait de son devoir constitutionnel en refusant d'ordonner la promulgation de la loi et réclamerait une nouvelle délibération. M. Fallières, Président du Sénat, arrêta l'orateur et lui interdit de discuter les intentions du Chef de l'Etat et d'opposer l'autorité du Président de la République à la volonté des Chambres.

que le pouvoir de demander une seconde délibération ne constitue pas un *veto* (1)..., c'est une simple faculté d'attirer l'attention des Chambres sur certains inconvénients votés par elles; en un mot, il y a là, en faveur de l'Exécutif, une faculté de provoquer un examen complémentaire.

Autre est le cas du Président des Etats-Unis; c'est un véritable veto, car, pour que la loi passe définitivement, une majorité des deux tiers est requise. Le Veto est suspensif, en outre, le Président est tenu de motiver ses mesures, qui ne font en réalité que renforcer la situation du Chef de l'Etat.

Le Veto est une mesure qui fonctionne admirablement en Amérique au profit du bien-être général et a pour effet de défendre la Constitution et protéger l'Exécutif.

Le Veto du Président des Etats-Unis est d'origine anglaise. Avant 1776, dans les établissements anglais d'Amérique du Nord, c'étaient les Gouverneurs qui l'exerçaient, à présent, c'est le Président de la République, représentant du peuple, qui doit donner l'approbation à tout bill (2).

Le Veto présidentiel en Amérique a bien fonctionné, les Présidents se sont sentis soutenus par la Nation. Sur 433 Vetos

(1) Carré de Malberg. Théorie générale de l'Etat (T. I. P., 401).

(2) La Const. des Etats-Unis, Chap. 1^{er}, Sec. 7, Art. 2.

« Tout bill qui aura passé à la Chambre des Représentants et au Sénat, devra, avant de devenir Loi, être présenté au Président des Etats-Unis ».

intervenues depuis Washington jusqu'en 1891, 29 seulement ont été brisés.

Le Veto dont le président américain est armé est, en effet, une grande prérogative, les auteurs américains, (Bryce) considèrent que grâce à cette prérogative, le Président « devient une partie de la législature », ce qui est peu exact car réellement le Président comme nous venons de voir n'a qu'un Veto suspensif et les Chambres peuvent faire triompher sa volonté à condition que la loi frappée de Veto réunisse les deux tiers des membres présents, ce qui cependant est rare.

L'exercice du droit de Veto est donc efficace et ne cesse pas d'être appliqué.

La différence entre le système français et le système américain, est frappante; il faut l'attribuer aussi au mode d'élection.

En Allemagne, la Constitution du 2 août 1919 (1) a introduit un système compliqué sans cependant instituer le Veto absolu, elle a donné au Reichsrat le droit de s'opposer le cas échéant, de provoquer un referendum.

Le Président, de même qu'un tiers du Reichsrat peuvent opposer leur veto qui sera tranché par le referendum (2).

(1) La Constitution de l'Empire Allemand du 11 août 1919 traduit par Joseph Dubois, Paris, 1920.

(2) Article 73. « Une Loi votée par l'Assemblée d'Empire sera avant sa publication, soumise au referendum populaire (Volksentscheid) si le Président d'Empire, dans le délai d'un mois en décide ainsi... ».

Le Président n'a pas reçu le veto absolu, il peut uniquement retarder la promulgation. Le mécanisme est fort compliqué et toute opposition du Président consiste à provoquer un referendum.

Le Président d'Empire peut aussi soumettre au referendum l'objet du conflit entre l'Assemblée d'Empire et le Conseil d'Empire, au cas où ce dernier aurait opposé son veto à la loi votée par l'Assemblée d'Empire.

Mais le Président peut, s'il le juge nécessaire, ne pas user de ce droit (1) et alors « la loi sera considérée comme n'étant pas en état » ; dans ce cas le *veto* du Président sera définitif à la condition cependant que la décision de l'Assemblée d'Empire contre le *veto* du Conseil d'Empire, ne soit pas prise à la majorité des deux tiers, car s'il en était ainsi, le Président serait obligé de publier la loi.

La Constitution Polonaise, au lieu de se placer entre les deux extrémités, comme la plupart des Constitutions, n'a rien fait pour donner au Président de la République une arme contre la toute puissance du Parlement ; elle se limite à lui donner le droit de signer les lois et de les publier dans le *Journal des Lois*. Le Président n'a aucun moyen de s'opposer à la volonté du pouvoir législatif.

En principe, le Président de la République Polonaise est

(1) Article 74.

complètement désarmé ; le pays n'a pas de moyens de protection contre les abus du pouvoir législatif.

Les Chambres peuvent être souvent amenées, par leurs luttes politiques, à porter atteinte aux principes d'équilibre entre les trois pouvoirs. Dans ces conditions, le *veto* suspensif du Président pourrait être utile ; d'un autre côté, la puissance législative n'a rien à craindre du droit du Président demandant une seconde délibération, elle ne peut qu'apaiser les pratiques parlementaires.

Le seul fait de l'existence, dans la Constitution, d'un droit de *veto* suspensif donnerait un prestige au Président ; malheureusement, la Pologne, entraînée par les luttes politiques, a voulu limiter, autant que possible, le pouvoir présidentiel.

Exceptionnellement, le Président de la République Polonaise est autorisé par la Loi Constitutionnelle de Silésie du 15 juillet 1920, à opposer son *veto* à toutes les lois qui violeraient l'autonomie silésienne garantie par la loi du 26 septembre 1922, mais ce n'est qu'un cas tout à fait exceptionnel.

COMMENT LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DOIT-IL DÉFENDRE LA CONSTITUTION

Au terme du serment que le Président de la République prête conformément à l'article 54, il s'engage surtout à respecter et à défendre la Constitution. Peut-il le faire ? et comment ?

Il se peut qu'une loi qui viole la Constitution ait été régulièrement votée par la Diète et que le Sénat n'ayant pu opposer son *veto*, le Président soit obligé de la publier (article 35). En agissant ainsi, il romprait son serment. D'un autre côté, l'article 38 de la Constitution dit : qu' « aucune loi ne peut être en contradiction avec la présente Constitution, ni porter atteinte à ses dispositions » A plusieurs reprises, des projets de lois anticonstitutionnelles ont été déposés sur le bureau de la Diète. Souvent aussi il y a des cas peut-être insignifiants mais dont l'incompatibilité avec la Constitution saute aux yeux : l'article 10 de la Constitution prévoit que : « Les motions et les projets de lois entraînant des dépenses pour le Trésor doivent indiquer le moyen de les couvrir ». A la fin de 1923, quand on assistait à la chute catastrophique du mark polonais, la plupart des projets relatifs aux dépenses n'indiquaient pas comment il y serait fait face. Il arriva aussi que des députés fussent décorés de l'Aigle blanc, quoique l'article 22 de la Constitution dise expressément que : « Un député ne peut être décoré, sauf de décorations militaires. » L'article 17 prévoit que : « Tout député appelé à remplir une fonction publique salariée perd son mandat, et on connaît des cas où des députés ont été employés salariés du gouvernement sans cependant perdre leur mandat. Il est vrai que ce sont là des faits insignifiants mais ils ont été bien nombreux et au point de vue formel, ils sont inadmissibles.

Le Président de la République a l'obligation morale et

juridique de s'opposer à des faits semblables. Il ne peut pas se faire le complice d'une loi qui viole la Constitution. La Diète, certainement, n'aurait pas permis au Président de se livrer à des empiètements, elle aurait à juste titre statué que le Président s'arroge un droit qu'il ne possède pas. D'ailleurs, l'article 35 dit que le Président doit publier la loi et ne dit pas que le Président doit rechercher si cette loi est conforme ou non à la Constitution.

La Constitution n'a conçu aucun élément susceptible de contrebalancer la toute puissance de la Diète ; le Sénat de par cette même constitution est impuissant. Quant au Gouvernement, quoique nommé par le Président, il est impuissant lui-même parce qu'il a besoin de la majorité des députés et qu'ayant besoin d'eux pour vivre il ne peut ouvrir un conflit.

Le Chef de l'Etat n'ayant pas le droit de *veto* est contraint d'obéir à la volonté de la Diète qu'il ne peut dissoudre qu'au prix de grandes difficultés.

Tout projet de loi violant la constitution devrait avoir été précédé d'une loi changeant cette constitution et cela conformément à l'article 128. Il est regrettable que cette même constitution n'ait pas donné au Président par l'intermédiaire du Chef du Gouvernement le droit de s'opposer au dépôt d'une proposition de toute loi anticonstitutionnelle.

Le Président, par l'intermédiaire des Ministres devrait empêcher la Chambre d'agir ainsi. Mais, c'est à craindre que dans ce cas les Ministres ne se mettent plutôt du côté de la

Diète que du côté du Président et que l'autorité de celui-ci ne subisse un échec.

Cette divergence de vues entre le Gouvernement et le Président pourrait amener un conflit.

Mais comme l'article 45 de la Constitution donne au Président le droit de nomination et révocation des Ministres, il pourrait donc les révoquer (ce qui n'arrive jamais, car c'est toujours le ministère qui démissionne).

Mais supposons que le Président use de son droit de révocation, pour sauvegarder la Constitution il lui faudrait former un nouveau Cabinet. Ce serait pour lui une grosse difficulté, car ce conflit pousserait la majorité parlementaire à mettre tout le Gouvernement en minorité. Il lui est donc impossible de prendre une pareille mesure.

Finalement, tout conflit entre la Diète et le Président aurait pour conséquence la démission inévitable de celui-ci et ainsi on arrive à ce résultat irrationnel que la Diète peut voter une loi violant la Constitution, malgré le droit, parce qu'elle a la force et, chose exorbitante, cette loi anticonstitutionnelle deviendra obligatoire malgré l'article 38 et le serment présidentiel (article 59). Et il n'y aura personne qui puisse en déclarer l'inconstitutionnalité, car le législateur a interdit aux juges d'apprécier la constitutionnalité des lois (voir article 81).

On conçoit donc l'impuissance du Président de la République qui ne peut remplir les obligations que la Constitution lui impose. Le Président Wojciechowski a bien compris son

rôle et il ne se trompait guère quand il disait au mois de juin 1923 à Starogard : « Avant tout, je dois souligner que mon rôle, comme Président de la Constitution, est très modeste et, à mon avis, il est préférable qu'après ce temps de captivité les Polonais se gouvernent eux-mêmes ».

Voilà la preuve que le Président Wojciechowski à la différence de son prédécesseur, comprenait autrement l'esprit de la Constitution. Une année plus tard, le 4 septembre, pendant son voyage à Pulawy, le Président Wojciechowski eut encore une fois l'occasion de dire :

« Je veux vous avouer le secret du Belvédère : mon prédécesseur a eu plus de difficultés que moi. C'est l'impatience de l'homme d'action qui veut imposer sa volonté et diriger comme il l'entend les intérêts de la République. Mais l'heure de comprendre ainsi le rôle du Chef d'Etat est finie. Il faut le dire franchement : qui veut agir ainsi sera en collision avec les citoyens et avec la Constitution ».

Il est vrai que la Constitution enlève au Président toutes les attributions et les moyens d'influence sur le Parlement, mais le Président Wojciechowski allait trop loin dans ses concessions : il se considérait uniquement comme exécuteur de la Volonté de la Diète et oubliait qu'il détenait une part du pouvoir, il oubliait qu'il était représentant de la Nation et, en cette qualité, il avait non seulement le droit mais aussi l'obligation de se considérer comme contrepoids du Parlement. Enfin, la Constitution n'a pas dépouillé les présidents

de toutes les attributions et l'a chargé de veiller à l'observation de ses prescriptions; il ne fallait donc pas favoriser la puissante représentation de la Nation, mais au contraire user de tous les moyens possibles chaque fois que les luttes politiques conduirait la Diète à abuser de ses prérogatives. Or, M. Wojciechowski, pendant toute la durée de ses fonctions, n'a jamais essayé de résister ni même d'user de moyens légaux pour s'opposer à des décisions nuisibles votées par la Diète. Le Chef d'Etat, J. Pilsudski, prédécesseur de Wojciechowski jusqu'en 1922, n'a pas été en contradiction avec les citoyens ni avec la Constitution et cependant bien des fois il a su faire triompher sa volonté.

Le manque de majorité dans la Diète, divisée en nombreux partis politiques, offre un terrain particulièrement favorable pour que le Président, tout en usant des moyens légaux, puisse vaincre sa résistance. Quand il s'agit d'une loi violant la Constitution, il peut bien trouver appui dans l'opinion publique qui, nécessairement, influencera l'attitude du Parlement.

Il est vrai que tout dépend des qualités personnelles du Président. Il vaut toujours mieux avoir un homme d'action, qu'une machine à signer les lois. Le Président Wojciechowski a eu le tort de céder sur tous les points. Il a établi des pratiques qui ont contribué à effacer son rôle, encore plus que ne l'a fait la Constitution du 17 mars 1921.

SECTION I

LE PRÉSIDENT DE LA REPUBLIQUE POLONAISE N'A PAS L'INITIATIVE DES LOIS IL NE PARTICIPE PAS A LEUR CONFECTION IL A UNIQUEMENT LE DROIT DE LES SIGNER ET DE LES PUBLIER

Le Gouvernement et le Chef d'Etat connaissent peut-être mieux que les représentants du pouvoir législatif les besoins de la Nation.

La tendance démocratique voudrait donner le droit d'initiative législative, non seulement aux membres du Parlement, mais aussi au Gouvernement et lui faire jouer un rôle important dans la confection des lois.

Mais l'initiative gouvernementale dans la confection des lois n'existe pas partout.

Aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord, où la séparation excessive des pouvoirs éloigne le Gouvernement du Sénat et de la Chambre des Représentants, les Ministres et le Président n'ont pas l'initiative législative. On a supprimé toute possibilité d'influence du Gouvernement sur les Chambres, mais les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ne sont qu'une exception, le principe du partage de l'initiative entre les Chambres et le Gouvernement n'existant pas dans la plupart des Etats.

L'article 3 de la Constitution du 25 février 1875 dit que : « le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les deux Chambres ». La France a donc donné l'initiative au Chef de l'Etat sans condition. Cette mesure louable n'a pas été suivie par la Pologne où, ni le Chef de l'Etat, ni le Sénat, n'ont l'initiative législative.

L'initiative des lois appartient au Gouvernement et à la Diète. « Les motions et les projets de lois entraînant des dépenses pour le Trésor doivent indiquer l'emploi de ces dépenses et le moyen de les couvrir », dit l'article 10 de la Constitution Polonaise. Certains auteurs ne voient aucun inconvénient à ce que le Président soit personnellement privé de l'initiative des lois. Le professeur Edouard Dubanowicz nous apprend qu'en France le Président exerce son initiative par l'intermédiaire du Gouvernement. En Pologne, il peut faire de même, sans pourtant violer l'article 10. Par conséquent, dit le Professeur Dubanowicz : « le manque du droit d'initiative ne constitue pas une limitation » ; au contraire, d'après lui, « il serait dangereux de donner au Président de la République le droit de déposer des projets législatifs en son propre nom, car cela amènerait un conflit entre l'exécutif et le législatif ». En d'autres termes, le Professeur Dubanowicz est partisan de la stricte séparation des pouvoirs.

Il nous semble, cependant, qu'il serait souhaitable de donner au Président de la République le droit d'initiative législative, car l'argument disant que sans l'avoir il peut l'exercer

par l'intermédiaire du gouvernement, n'est de nature à convaincre personne. Tout dépend de l'autorité personnelle du Chef de l'Etat. S'il possède une grande autorité, il peut aussi influencer un club parlementaire ou trouver quelques députés qui se chargeront de déposer un projet conforme à ses désirs et, dans ce cas, il n'aura pas même besoin de l'intermédiaire des Ministres, mais si le Président n'a pas d'autorité personnelle, rien n'empêche le Gouvernement de ne pas vouloir suivre les indications du Chef de l'Etat. Il nous semble que, contrairement aux arguments du professeur Dubanowicz, une réforme sur ce point s'impose; cela renforcerait le pouvoir présidentiel et rehausserait son influence.

SECTION II

PUBLICATION DES LOIS

Certaines traductions de la Constitution Polonaise en langue française disent que « le Président signe les lois et les promulgue », tandis que le texte polonais parle de « publication ». Aucun article de la Constitution polonaise ne parle de « promulgation », mais uniquement de « publication ».

Ces deux termes sont-ils équivalents ? La Loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875 (article 7, § 1) décide que « le Président de la République promulgue les lois dans

le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation par un vote exprès dans les deux Chambres aura été déclarée urgente dans le délai fixé.

En promulguant la loi, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

L'article 3, § 1, de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875 dit que « le Président de la République... promulgue les lois, lesquelles ont été votées par les deux Chambres ». En France, la promulgation ne s'effectue donc pas par décret, c'est un acte spécial, différent de la publication. Un décret du 6 avril 1876 régla la question de promulgation des lois; il dit, notamment, que « dans l'avenir, les lois seront promulguées dans la forme suivante : « Le Sénat et la Chambre des Députés ont adopté, le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit... (texte de la loi), la présente loi délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des Députés sera exécutée comme loi d'Etat ».

La Constitution de 1875 a institué la promulgation sans en arrêter les termes. La Constitution polonaise actuelle ne parle pas de « promulgation ». La loi polonaise est précédée de la mention suivante :

« En vertu de l'article 44 de la Constitution, je « publie les lois dont la teneur suit : (texte de la loi)... ». Signature du Président de la République et du Ministre. L'article 44 de

la Constitution est ainsi conçu : « Le Président de la République signe les lois avec les ministres respectifs et ordonne leur publication dans le *Journal des Lois* de la République ».

La différence entre la « promulgation » et la « publication » est difficile à saisir, mais elle existe certainement. Anciennement, cette différence n'existait pas et pour désigner la « publication » on employait le même mot dans sa traduction latine : « promulgatio », mais aujourd'hui, l'emploi du terme « promulgation » pour « publication » est impropre. Les jurisconsultes ne s'accordent pas sur la nature constitutionnelle de la promulgation. Certains auteurs en France considèrent la promulgation comme un acte législatif, M. Duguit, dans son traité, (t. II, page 443) prétend que « en promulguant, le Président fait un véritable acte de puissance législative. Au contraire, M. Carré de Malberg n'est pas de cet avis et il croit que les assemblées possèdent seules ce qu'on appelle « l'ordre législatif ». « En promulguant la loi, le Président de la République n'accomplit nullement un acte de la fonction législative » dit M. Carré de Malberg (1). Selon lui, la promulgation est un acte de nature exécutive, ce qui découle de la forme fixée par le décret de 1876. M. Esmein présente la nécessité de promulgation comme une conséquence législative de la séparation des pouvoirs (2).

(1) *Carré de Malberg*. Contribution à la Théorie générale de l'Etat, t. 1^{er}, page 422.

(2) *Esmein*. Eléments, 6^e éd., page 664.

La « promulgation » a un sens plus large, et, outre la publication, elle signifie encore « certification que la loi est conforme à la Constitution » et, enfin « ordre d'exécuter la loi ». La promulgation est un acte qui se place entre la confection et l'exécution de la loi. La publication est un acte sans lequel la loi ne peut être obligatoire; cet acte se place déjà dans la phase d'exécution, sauf peut-être en Angleterre où les bills sitôt votés par le Parlement et ayant été sanctionnés par le Roi, deviennent obligatoires sans autre formalité. Ceci est la conséquence de la présomption que la nation entière collabore dans le Parlement par l'intermédiaire de ses représentants.

La promulgation est distincte de la publication et la théorie qui voit dans la promulgation un élément de la publication (1) doit être réfutée. M. Carré de Malberg souligne la différence entre la promulgation et la publication. Selon lui, seulement la première est un acte juridique, « la publication au contraire, n'est pas en soi un acte juridique » (2).

L'erreur des traducteurs de la Constitution polonaise s'explique par les rapports entre ces deux faits; il convient cependant de souligner que la promulgation, quoique confondue avec la publication, par divers auteurs (1) doit être con-

(1) *M. Huc*. Commentaire théorique et pratique du Code Civil, t. 1^{er}, page 48. De même, *Laband*, *Jellinex*.

(2) *Carré de Malberg*, op. cit, t. 1^{er}, page 439.

sidérée comme un acte nettement distinct « ayant un objet différent celui de conférer à la loi des marques d'authenticité » (1).

Le législateur polonais de 1921 a sans doute employé le terme de « publication » pour « promulgation » ou peut-être, par les mots « signe et ordonne la publication » voulait-il dire que la publication s'opère par l'adjonction d'une formule. Il est vrai que la promulgation n'est pas une condition sine qua non de l'exécution de la loi.

La Constitution polonaise qui veut voir uniquement dans le Président, le Chef du pouvoir exécutif, se garde bien de lui donner un autre caractère. L'article 35 répète encore une fois que « le Président ordonnera la publication ; on a, intentionnellement, omis le terme « promulgation » car il évoque l'idée d'une attestation de la Constitution et parce qu'il a une autre valeur juridique.

Le Chef de l'Etat polonais ne participe donc pas à la confection des lois ; la promulgation signifie qu'il donnera son consentement et que le Président ou le Monarque ne peut opposer son *veto*, car on ne voudrait pas qu'un tel pouvoir puisse exister.

Le Président de la République Polonaise n'a pas non plus le droit de *veto* ; afin qu'il ne puisse en user par une voie détournée, la Constitution évite les expressions qui pour-

(1) Carré de Malberg, op. cit., t. 1^{er}, page 445.

raient, par leur sens, lui permettre de ne pas donner son consentement à la volonté des Chambres, mais à la rigueur, le Chef de l'Etat, en s'opposant à la publication d'une loi, peut transformer son droit de signer les lois en veto absolu (art 44). Certains auteurs n'y voient rien d'inconstitutionnel. Le professeur W.-Z. Jaworski dit qu'il peut le faire, car tout dépend de « l'autorité et de l'individualité du Président ». Jusqu'à présent, aucun Chef de l'Etat ne l'a tenté.

LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

Entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il y a un pouvoir intermédiaire, celui qui consiste à faire des règlements.

Les règles générales sont établies par le Parlement sous forme de lois, mais à côté du Parlement un autre organe est investi du droit d'édicter des normes portant le nom de règlements.

Les lois, après avoir été votées et redevenues exécutoires, ne peuvent souvent suffire et nécessitent des dispositions complémentaires qui ne peuvent émaner du pouvoir législatif et doivent appartenir à un autre organe plus rapide et plus rapproché de la vie matérielle; elles ne contiennent que des règles générales qui ne peuvent prévoir tous les cas susceptibles qui peuvent se présenter dans la pratique. C'est pour cela qu'on confie au pouvoir exécutif le soin de compléter l'œuvre du législateur.

Le Chef de l'Etat se voit souvent autorisé par une clause insérée dans la loi à réglementer les détails qu'elle n'a pas pu prévoir.

Le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat en Pologne découle de l'article 44, qui donne au Président de la République le droit de « faire des ordonnances, prendre des arrêtés, en assurant par la contrainte leur exécution ». La Constitution polonaise n'est pas une exception, toutes les Constitutions reconnaissent au Chef de l'Etat le droit d'édicter des règles.

Mais si le Président de la République a le droit de faire des règlements, il doit se conformer aux conditions de forme. En Pologne, de même que dans les autres républiques parlementaires, le contreseing du Ministre compétent est indispensable. Il convient de remarquer que le Chef de l'Etat n'exerce pas seul le pouvoir réglementaire, le même droit appartient aux Ministres et aux autres autorités qui en dépendent dans la limite de leurs attributions.

Ainsi, le Président de la République, en vertu de l'article 44, a d'un côté le pouvoir d'assurer, par des règlements généraux, l'exécution des lois, mais d'un autre côté, il peut être chargé par une loi de les compléter.

Jamais, cependant, le pouvoir réglementaire ne peut dépasser la limite que lui laisse la loi, article 3, alinéa 5 :
« Les décisions émanant des pouvoirs publics et qui font naître
« pour les citoyens des droits ou des obligations n'ont force

« obligatoire que si elles sont prises en se basant sur des lois
« ou en y référant ».

Le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat découle aussi de l'article 3, alinéa 3, de la Constitution polonaise qui autorise les organes exécutifs à établir des ordres basés sur des lois autorisatrices.

Le Professeur W.-Z. Jaworski dit que « l'ordonnance exécutive fait dans ce cas des ordonnances générales, obligatoires en vertu d'une délégation et, par conséquent, nous avons à faire avec la législation de la Diète ». Ainsi, l'article 3 donne au Gouvernement le droit de faire des règlements conformes à la Constitution et qui peuvent être contrôlés par les Tribunaux.

Le Gouvernement profite largement de cette attribution qui lui est réservée par l'article 3, alinéa 5. Les règlements et décrets sont excessivement nombreux et les lois souvent très brèves, sont complétées par des règlements relativement longs.

L'organe législatif et l'organe exécutif collaborent, mais il faut éviter tout empiètement d'un pouvoir sur l'autre. Pour y arriver, il convient de limiter les pouvoirs réglementaires et de sanctionner toute transgression. La grande difficulté consiste justement à déterminer le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat. La Constitution est trop vague, elle dit que le Président est chargé d'assurer l'exécution des lois. A cause de cela, souvent, on ne pourra pas décider si telle ou telle ques-

tion relève de la compétence exclusive du pouvoir législatif ou si elle peut être résolue par le Chef de l'Etat.

Au contraire, le pouvoir des autres agents administratifs est nettement délimité; la loi détermine strictement le domaine de leurs pouvoirs respectifs.

M. Carré de Malberg croit que le domaine du règlement est illimité, « le règlement a pour domaine unique l'exécution de la loi » (1). « Selon la Constitution de 1875, le Président de la République peut faire quatre catégories de règlements (2), qui se rattachent chacune à des principes différents : 1° des règlements coloniaux; 2° des règlements complémentaires des lois; 3° des règlements autonomes; 4° des règlements faits en vertu d'une compétence qui a été donnée spécialement et expressément par le législateur.

Cette distinction n'existe pas en Pologne qui contrairement à la France, ne possède pas d'ouvrages nombreux sur cette question. S'il y en a en France et en Allemagne, ils manquent d'unité de vue. M. Duguit, de même que les auteurs allemands, distingue les lois matérielles et formelles et selon lui, le règlement est une loi au point de vue matériel, au contraire, M. Carré de Malberg estime que le règlement diffère de la loi et possède un caractère administratif. « Rentre dans la catégorie ordinaire des actes administratifs », la preuve.

(1) *Carré de Malberg*. Théorie générale de l'Etat, t. 1^{er}, page 579.

(2) *Duguit*. Traité de droit constitutionnel, t. IV, page 688.

c'est qu'il est sujet à des recours contentieux comme tout autre acte administratif.

En France, on distingue deux sortes de règlements : les règlements simples et ceux d'administration publique. Ces derniers n'existent pas en Pologne. On parle souvent de la législation secondaire (1) et de nombreux auteurs y voient une délégation législative. On dit même que cette délégation serait une survivance de la Constitution de 1848, mais il nous semble que le pouvoir législatif ne peut déléguer ses attributions.

Le Président de la République fait des règlements sur l'avis de l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat, souvent une loi charge le Président de procéder ainsi. Certains juris-

(1) *Laferrière* : « On doit reconnaître aux règlements d'administration publique un caractère législatif (Cours de droit administratif, t. II, page 22).

Laferrière, dans son traité de la juridiction administrative (p. 11) dit : « La délégation législative qui provoque un règlement d'administration publique a toujours le caractère d'un mandat donné par le législateur qui communique à son mandataire une partie de la puissance législative. Cela est si vrai que le Chef d'Etat peut, en vertu de ce mandat officiel, édicter des dispositions qui excèderaient son pouvoir ».

De même *Aucoc* dit : « Les règlements d'administration publique sont faits en vertu d'une délégation spéciale. Dans ce dernier cas, le Chef de l'Etat a plus de pouvoir qu'il n'en aurait en vertu de l'article 3 de la loi de février 1875 » (*Aucoc, Conférences sur l'Administration et le droit administratif*, 3^e éd., t. I, page 124).

Au contraire, *M. Barthélemy* ne voit pas, entre les règlements simples et les règlements de l'administration publique une différence de force, mais une différence de forme et il soutient « qu'ils ne constituent pas une législation secondaire ».

consultes se refusent à voir dans le règlement d'administration publique les résultats d'une délégation, ils ne voient dans les deux sortes de règlements qu'une seule différence, c'est que le règlement d'administration publique nécessite l'avis de l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat, par conséquent, les voies de recours, le domaine et la validité pour les deux règlements sont les mêmes.

En France, cette question a été beaucoup plus discutée que dans les autres pays, ce qui a contribué à son approfondissement de cette discussion.

• •

LA DÉLÉGATION DU POUVOIR LÉGISLATIF

Le domaine du règlement reçoit une extension dans le cas où le Parlement délègue au Chef de l'Etat le pouvoir législatif.

Pendant longtemps, on a considéré que les Chambres peuvent déléguer le pouvoir législatif au Gouvernement ; dans ce cas, les règlements présidentiels reçoivent un domaine plus vaste et s'étendent jusqu'aux limites de la délégation.

La Constitution polonaise, ainsi que la Constitution française de 1875, ne parlent pas de la délégation du pouvoir législatif. Il est vrai que certains articles de la Constitution du 17 mars 1921 délimitent l'étendue du pouvoir législatif, mais ne s'occupe aucunement de sa délégation.

Il est faux de dire que le Parlement donne au titulaire

du pouvoir exécutif le mandat d'exercer la fonction législative en son nom car la fonction ne peut être déléguée. Le Parlement n'a nullement le droit de déléguer l'exercice du pouvoir législatif, qui n'est pas seulement son pouvoir, mais en même temps son devoir. Il est évident que dans le cas où le Parlement donnerait au Président des attributions législatives à proprement parler, on aurait affaire à une modification de la Constitution. Dans ce cas, la délégation est possible, mais nécessite préalablement la procédure et les mêmes formalités que la modification de la Constitution.

Même si la Constitution ne contient pas de clauses interdisant de déléguer le pouvoir législatif (1) au pouvoir exécutif, cette interdiction se comprend elle-même et découle du principe de la souveraineté nationale. La Chambre des Députés ou le Sénat ont le droit de voter des lois, mais ils ne disposent pas de ce droit pour pouvoir le déléguer à une personne ou même à un certain nombre de députés ou de sénateurs (2).

On trouve cependant, dans différents pays des cas de délégation du pouvoir législatif (3) ; mais le cas de la « délégation

(1) La Constitution de l'An III, article 46 : « En aucun cas le Corps législatif ne peut déléguer à un ou plusieurs membres ni à qui que ce soit, aucune de ses fonctions qui lui sont attribuées par la présente Constitution ».

(2) Moreau dans « Le Règlement Administratif » page 195 dit : « Le Parlement a le droit de tout faire, excepté ce qui lui est interdit par un texte constitutionnel, la prohibition de déléguer devrait être expresse » ; par conséquent, il admet la délégation législative.

(3) La Constitution française du 14 janvier 1852, article 58 dit : « La

gation du pouvoir législatif » mais ils sont rares. Le plus souvent on procède par une loi « sur les pleins pouvoirs » qui autorise le Chef de l'Etat à régler certaines matières, tout en limitant son domaine dans le temps et dans l'étendu. Le Parlement ne délègue pas ses attributions qui sont inaliénables. Il n'y a rien d'inconstitutionnel dans cette extension du pouvoir du Chef de l'Etat.

Le législateur décide que, désormais, le Chef du pouvoir exécutif par voie de décret (et non loi) complètera une certaine loi.

LES PLEINS POUVOIRS

Il peut arriver que dans des conditions exceptionnelles, un grand danger menace l'Etat et il convient que le Parlement puisse très vite se décharger de certaines attributions, jusqu'ici réservées à lui par les lois, et les confier au Président de la République pour qu'il statue par voie de décret.

En France, pendant la guerre, une loi du 18 février 1918 a donné au pouvoir exécutif des attributions plus larges. La question a été discutée à cause d'un projet du 17 jan-

présente Constitution entrera en vigueur à dater du jour où les grands corps de l'Etat qu'elle organise seront constitués. Les décrets rendus par le Président de la République à partir du 2 décembre jusqu'à cette époque auront force de loi ». Enfin 1870-71, délégation du gouvernement de Défense nationale (M. Crémieux): Article premier du projet du 17 janvier 1924 (voir page 152) (1).

vier 1924 (1) qui, afin de réaliser des économies et de créer des ressources, a élargi les attributions du pouvoir exécutif.

En Pologne, la question s'est posée dans des conditions analogues. Une loi du 11 janvier 1924 sur la Restauration du Trésor Public et la Réforme monétaire (*Journal Officiel de la République Polonaise*, N° 4, page 28) autorisa le Président de la République à procéder, par décret, dans le domaine réservé jusqu'alors au Parlement. Est-il permis à celui-ci de se décharger des attributions que lui donne la Constitution ? En toute circonstance nécessité fait loi.

Et la preuve c'est qu'avant le vote de la loi du 11 janvier 1924, le Gouvernement de Ladislas Grabski ayant demandé d'avis d'une conférence de jurisconsultes au sujet de la loi sur les pleins pouvoirs, les membres de cette conférence, professeurs des Universités Polonaises, après avoir étudié cette affaire, déclarèrent qu'au point de vue constitutionnel, ils ne pouvaient formuler d'objection contre cette loi.

Les jurisconsultes polonais se basaient sur ce qui se passe

(1) Article premier du projet du 17 janvier 1924 : « Des réductions, dont le total ne devra pas être inférieur à un milliard de francs seront effectuées en 1924 sur les dépenses de l'Etat. Le Gouvernement est autorisé à procéder par des décrets rendus en Conseil d'Etat après les simplifications administratives que comportera la réalisation des économies. Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur, les décrets seront soumis à la sanction législative dans le délai de six mois ».

à l'étranger. En Allemagne, par exemple, la Constitution (article 48) permet au Président de la République de créer, dans des conditions exceptionnelles, des décrets destinés à assurer l'ordre dans le Pays, mais la Constitution allemande donne au Chef de l'Etat des pouvoirs qui ne sont pas comparables avec les attributions du Président de la République Polonaise. Profitant de ces attributions, le Président Ebert, sur l'avis du Cabinet Streseman, a détruit les garanties fondamentales assurées par la Constitution.

En Allemagne, le Président avait agi conformément à la Constitution. Cependant, en France et en Pologne, le Président a reçu la délégation spéciale du législateur d'intervenir dans un domaine délimité. Cette question a été discutée théoriquement.

Le pouvoir exécutif ne peut demander des subsides à celui qui supporte la charge de l'impôt sans que le Parlement l'autorise. Le peuple, par l'intermédiaire de ses représentants, a non seulement le droit de consentir à l'impôt, mais aussi le droit d'en contrôler l'emploi. Constitutionnellement, le Parlement n'a pas le droit de déléguer son pouvoir législatif. Tel en est le principe, mais dans certains cas où la procédure parlementaire est trop longue et peut exposer l'Etat à de grandes pertes, où il faut agir vite, afin de procéder à des réformes qui ne peuvent être efficaces que si elles ne tardent pas à entrer en vigueur, le Parlement statue que, désor-

mais, tel et tel sujet seront réglés par voie de décret. Cela signifie bien qu'il ne se décharge pas (1), mais qu'il délègue exceptionnellement une partie de ses attributions.

Mais il faut que cette extension des pouvoirs du Gouvernement sur une matière jusqu'ici réservée au législateur soit d'une durée limitée et que le Parlement puisse toujours reformer le décret présidentiel ainsi compris. La loi sur les pleins pouvoirs n'est pas anticonstitutionnelle.

La première loi des pleins pouvoirs a été votée en Pologne dans les conditions suivantes :

On connaît la lenteur du Travail législatif en Pologne. Les réformes les plus importantes ne peuvent être abordées et les lois urgentes ne sont pas discutées. La Diète consacre tout son temps à abuser du droit d'interpellation et est occupée à discuter de nombreuses propositions présentées par les députés qui profitent de leur droit d'initiative pour déposer un très grand nombre de propositions que la majorité n'arrive pas à voter définitivement à cause des discussions soulevées au sein de l'Assemblée, de sorte que les projets gouvernementaux ne peuvent aboutir.

En décembre 1923, le Ministre Grabski revint au pou-

(1) Duguit, 3^e édition, page 507, dit : « Une règle coutumière de droit constitutionnel tend à s'établir en vertu de laquelle le législateur peut toujours, en matière quelconque, donner compétence au gouvernement pour en faire un règlement.

voir et en se réservant le portefeuille des Finances, il prépara un plan de réforme monétaire. Mais la Diète commença à faire traîner les affaires en longues discussions qui menacèrent de retarder les réformes.

C'est alors que le Président du Conseil demanda les pleins pouvoirs en matière financière. Il faut ajouter qu'il s'agissait uniquement d'élargir les attributions du Président de la République, celles des Ministres n'étant pas changées.

Il ne faut pas croire que cette loi, sur les pleins pouvoirs du Président de la République, ait été vivement votée. Les partis politiques se sont, pendant longtemps, opposés à l'élargissement des attributions du Chef de l'Etat.

Dès le début du mois de janvier, une commission composée du Président de la République et des anciens ministres des Finances a commencé ses travaux. Elle a pris comme base des lois semblables en Autriche. On a vu que presque partout, en Autriche ou en Hongrie, et même dans les Etats qui n'ont pas profité d'une aide extérieure et qui ont effectué une réforme monétaire par leurs propres moyens, cette réforme a toujours été précédée d'une loi sur les pleins pouvoirs pour faciliter et accélérer la réforme.

Cette commission a élaboré, non un projet, mais un programme de la réforme monétaire et elle a émis le vœu de renforcer le pouvoir gouvernemental.

L'article 6 (1) de la Constitution polonaise décide que, seule, la Diète est compétente en toute matière qui engage les finances de l'Etat. D'ailleurs, ceci résulte aussi de l'article 25 et de l'article 4 (2). Le gouvernement aurait donc besoin d'une permission spéciale pour pouvoir régler par voie de décrets la question qui a été réservée aux lois.

L'article 6 statue également que le système monétaire doit être réglé par une loi. On voit donc que, dans ces conditions, le gouvernement, sans l'extension de ses attributions, était incapable d'agir.

Enfin, un comité composé d'économistes fut constitué à Cracovie, il formula certaines propositions qu'il croyait indispensables à la réforme monétaire; il soutint que « le but ne peut être atteint sans changement de constitution » et que le changement de constitution doit porter sur le droit du Président de légiférer.

On dit enfin que « le gouvernement doit avoir le droit d'abroger les lois existantes ».

Cette proposition, quoique émanant d'un groupe d'économistes est très intéressante, car elle met en relief la néces-

(1) Article 6 : On ne peut émettre un emprunt, aliéner, échanger ou grever d'une charge quelconque la fortune immobilière de l'Etat, établir des impôts et des redevances publiques, fixer les droits d'entrée et créer des monopoles, introduire un système monétaire et donner la garantie financière de l'Etat qu'en vertu d'une loi.

(2) Article 4 : Une loi d'Etat établit chaque année le budget de l'année suivante.

sité d'augmenter les attributions du Président de la République et démontre que sans cette condition, aucune réforme ne pourra être efficace. Elle propose de donner au Président le droit de décider en matière budgétaire, financière et même sociale sans intervention de la Diète, sous réserve que, chaque fois, il devra mentionner qu'il agit en vertu de la loi sur « les pleins pouvoirs ».

Devant cette tendance unanime de toute la Société et l'aggravation de la situation financière, la Diète dut céder et elle vota enfin la loi du 11 janvier 1924.

La loi du 11 janvier 1924 a été intitulée : Restauration du Trésor Public et Réforme monétaire.

« *Article Premier.* — Aux fins de restauration du Trésor Public et de la mise à exécution de la Réforme monétaire, est édicté ce qui suit :

« a) Procéder à l'augmentation du taux des impôts directs;

« b) Hâter les échéances et simplifier la procédure suivie en matière d'impôt sur la fortune, contracter des emprunts, jusqu'à concurrence de 500.000 francs-or;

« c) Créer une banque d'émission, etc...

« *Article 2.* — La mise à exécution des prescriptions de l'article premier sera effectuée jusqu'au 30 juin 1924 au moyen d'ordonnances du Président de la République promulguées sur la motion du Conseil des Ministres. La pro-

« mulgation d'ordonnances en application et dans les limites
« de la présente loi, entraîne l'annulation des prescriptions
« des lois jusque-là obligatoires, et qui sont en contradiction
« avec ces ordonnances ».

Signé : Président de la République,
WOJCIECHOWSKI.

L. GRABSKI, Président des Ministres.

Le gouvernement de M. Grabski profita de la Loi du 11 janvier 1924 et par voie d'ordonnance rétablit l'ordre dans le domaine financier. La dite loi n'a pas été anti-constitutionnelle, car elle n'a pas fait du président un législateur ; le Parlement a toujours le droit de ratifier ou non les ordonnances.

La loi sur les pleins pouvoirs est une preuve de l'impuissance parlementaire ; cela n'empêche pas certains juriconsultes de lui attribuer un caractère anti-constitutionnel. Le Professeur A. Krzyzanowski, par exemple, dit que cette délégation des attributions de la Diète est incompatible avec l'article 6 de la Constitution et il ajoute que, même en tenant compte du manque de clarté de l'article 6, la Diète n'avait pas le droit de « déléguer » au pouvoir exécutif son « droit de régler le système monétaire ».

Six mois après l'entrée en vigueur de la loi du 11 janvier 1924, le gouvernement s'est aperçu que pour mener son œuvre à bonne fin, la Diète devait lui donner encore d'autres pouvoirs qui lui permettraient de continuer les réformes.

Le 31 juillet 1924, la Diète vota une nouvelle loi qui élargit les attributions du Gouvernement pour une période de cinq mois, mais à la fin de 1924, à l'expiration de cette loi et pour la troisième fois, le Gouvernement se déclara incapable d'agir. La situation financière devint mauvaise, la balance des comptes débitrice; dans ces conditions, le Gouvernement ne put trouver une majorité suffisante pour soutenir son projet de réformes pour 1925.

Au mois de juin 1926, le Gouvernement de M. Bartel en se basant sur la loi du 11 janvier 1924, formula un projet sur les pleins pouvoirs du Gouvernement.

Le Président de la République recevrait, non seulement le droit de régler par voie de décret de nombreuses questions financières, mais aussi d'amender la législation civile et criminelle et de faire une nouvelle loi électorale.

Ce projet dépasse les limites de la loi du 11 janvier 1924. Il énonce des pouvoirs vraiment considérables en permettant, grâce à des termes très généraux, d'agir dans un domaine incomparablement plus vaste que celui de la loi du 11 janvier 1924.

Il n'est pas certain que la Diète se résignera à abandonner une si grande partie de ses attributions, d'autant plus que le projet en question voudrait donner ce droit au Président de la République pour 12 mois. De plus, le dernier projet de M. Bartel est l'expression de nouvelles tendances réforma-

trices qui sont entrées dans une nouvelle phase depuis l'année 1926.

Les lois sur les « pleins pouvoirs », l'élargissement des attributions pour des périodes limitées sont la meilleure preuve de l'insuffisance d'initiative du Chef de l'Etat, mais ce mode d'action n'est qu'un palliatif et une réforme fondamentale du système en vigueur s'impose.

Tout laisse à prévoir qu'elle s'effectuera sous peu.

LE DROIT DE GRACE

La Constitution française du 25 février 1875 (art. 3) donne au Président de la République le droit de grâce. De même, la Constitution Polonaise (art. 47) dit que « le Président de la République dispose du droit de grâce et du droit de commuer les peines. Il peut, dans certains cas, faire grâce d'une condamnation prononcée par les Tribunaux. Le Président ne peut user de ce droit envers les Ministres condamnés à la suite d'une mise en accusation par la Diète. L'amnistie ne peut être accordée que par voie législative ».

Il est certain que l'acte de grâce doit intervenir par voie de décret signé par le Ministre de la Justice. Le Président est absolument libre dans l'exercice de cette attribution, en sa qualité de Chef de l'Etat irresponsable. En principe, l'acte de grâce peut être appliqué pour quelque peine que ce soit, qu'il s'agisse de peine correctionnelle ou de peine criminelle.

Pratiquement, c'est le Garde des Sceaux (ou le Ministre des Affaires Militaires) qui fournit au Président les dossiers concernant le condamné. Souvent, le Président suit leur avis, mais, en principe, celui-ci, après avoir pris connaissance du dossier, est entièrement libre d'agir à sa guise (1).

Le principe du droit de grâce est le même en Pologne qu'en France. Toutefois, l'article 47 de la Constitution Polonaise ajoute que le droit de grâce ne peut pas s'exercer à l'égard des ministres déclarés responsables devant la Diète.

Le caractère juridique de l'acte conférant la grâce a toujours été une question très discutée.

Certains auteurs ont attribué au décret de grâce le caractère d'un acte de juridiction. Est-il vrai que le décret de grâce soit un acte juridictionnel ?

M. le Professeur Ed. Krzymuski (dans un article p. 134 du livre collectif « Ankieta ») regrette que le droit de grâce soit placé dans le chapitre intitulé « du pouvoir exécutif » au lieu d'être placé dans le chapitre parlant « du pouvoir juridictionnel » ; selon M. le Professeur Ed. Krzymuski, le décret de grâce a un caractère juridictionnel.

« Le Président, dit le professeur Krzymuski, agit donc ici, non pas comme organe du pouvoir exécutif, mais comme

(1) En France, le Conseil d'Etat a déclaré comme non recevable, le recours pour excès de pouvoir contre le décret accordant la grâce. (Arrêt Gujel du 30 juin 1893, recueil de 1893, page 554).

organe juridictionnel du peuple », et à l'appui de sa thèse, il invoque la Constitution de l'Empire autrichien de 1867. Il semble, cependant, que l'acte de grâce qui émane d'un souverain peut avoir un autre caractère lorsqu'il émane du Président de la République. Le roi peut bien décréter une amnistie, car « toute justice émane du roi ». Il nous semble donc que la Constitution de l'Empire Autrichien de 1867 pouvait considérer cet acte comme un acte juridictionnel, mais dans une république démocratique, le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas compatible avec ce caractère du droit de grâce. Il nous semble donc qu'il faut le considérer comme acte administratif. Il est vrai qu'il modifie le jugement et que la condamnation ne peut être séparée du jugement (1).

Il n'est donc pas étonnant que M. le Professeur Ed. Krzymuski se soit trompé, car l'éminent jurisconsulte M. le Professeur Léon Duguit, écrit dans son *Traité de Droit Constitutionnel*, tome 2^e, page 251 :

« C'est moi qui me trompais quand j'écrivais à la page 215 du tome premier de la première édition de cet ouvrage, que l'acte conférant une grâce est un acte juridictionnel parce qu'il constitue une réformation, non pas totale sans doute, mais assurément partielle, d'une décision juridictionnelle ».

(1) On ne peut pas dire que l'exécution de peine ne soit pas de nature judiciaire.

Il faut, selon toute évidence, considérer un décret de grâce comme un acte administratif; le Chef de l'Etat n'intervient pas en qualité de juge; l'acte juridictionnel, la condamnation subsiste, seulement, le condamné n'accomplit pas sa peine. Le Président de la République intervient en qualité de chef du pouvoir exécutif; il a hérité de ce droit des anciens rois.

Quoi qu'il en soit, même en considérant l'acte de grâce comme un acte administratif, il paraît évident que cette attribution est incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs. Mais la Constitution polonaise n'a fait que copier l'article 3 de la Constitution Française en le complétant par la pratique constitutionnelle française.

Le droit de grâce est une mesure individuelle; au contraire, l'amnistie est un acte général. M. Ebreu, (page 502) dit « que l'amnistie est destinée à procurer l'apaisement social après les luttes des partis qui ont déchaîné les rigueurs excessives de la justice dans un moment où l'effervescence des passions multipliait certains crimes et délits ».

En Pologne on a, cependant, fait emploi de l'amnistie dans d'autres conditions; ainsi, à l'occasion du vote de la Constitution, le 17 mars 1921, la Diète, pour célébrer cet événement et pour commémorer la date de la publication de la Constitution statue qu'une amnistie sera octroyée et le 28 mai 1921, l'amnistie générale pour tous les crimes fut votée.

Les raisons d'être de la Loi du 29 mai 1921 sont simples : la guerre venait de finir, une ère nouvelle commençait pour la Pologne, désormais une autre Constitution devait la guider, la Diète voulut, de cette façon, accroître sa popularité.

Le Président de la République ne peut accorder une amnistie qui doit intervenir par voie de loi et, par conséquent, émaner de la Diète. La Constitution polonaise (article 47), ainsi que l'article 3, § 2 de la loi constitutionnelle française du 25 février 1875 sont unanimes sur ce point.

L'amnistie a un tout autre caractère que la grâce. Comme nous l'avons vu, la grâce accordée fait disparaître seulement l'obligation de subir la peine, mais la condamnation subsiste ; si l'on peut s'exprimer ainsi, « le casier judiciaire reste entaché comme si aucune grâce n'était intervenue, tandis qu'au contraire l'amnistie fait disparaître la condamnation et le casier judiciaire redevient vierge » .

DU CONTRESEING MINISTÉRIEL COMME MOYEN DE LIMITATION DU POUVOIR DU CHEF DE L'ÉTAT

La Constitution polonaise a déclaré le Chef de l'Etat irresponsable politiquement, il en est différemment des ministres ; les articles 56, 57, 58 (1) règlent la question de responsabilité

(1) 56. Le Conseil des Ministres est solidairement responsable, au point de vue constitutionnel et parlementaire de la direction générale

ministérielle et obligent les ministres à rendre compte à la Diète des actes qu'ils ont signés. Cela semble le meilleur moyen pour sauvegarder les intérêts de la nation en cas d'erreur ou de crime du Chef de l'Etat. La Pologne a admis le principe que tout acte du Chef de l'Etat pour être valable nécessite la signature ministérielle, l'omission de cette formalité entraînerait la nullité de l'acte présidentiel. La signature du Ministre apposée sur l'acte du Chef de l'Etat avait antérieurement pour but de certifier l'authenticité de l'acte, maintenant elle reçoit un tout autre caractère : sans elle l'acte est sans valeur juridique.

La responsabilité des ministres remplace celle du Chef de l'Etat, ils sont comme les pages du Moyen Age qui étaient fouettés à la place du prince chaque fois que ce dernier commettait une faute.

Le Contresein est d'un côté, la condition essentielle de la responsabilité ministérielle et d'un autre côté il constitue une

du gouvernement. Les ministres, sont en outre, individuellement responsables dans la sphère de leurs attributions particulières de la concordance de ces actes soit avec la constitution, soit avec les autres lois de l'Etat ainsi que du fonctionnement des organes administratifs qui leur sont subordonnés et de la direction générale de leur politique.

57. Dans les mêmes limites les Ministres sont solidairement responsables des actes du gouvernement du Président de la République.
58. La majorité de la Diète est suffisante pour mettre les ministres en minorité. Le Conseil des ministres en entier et chaque ministre séparément démissionne dès que la Diète l'exige.

limitation du pouvoir présidentiel, il anéantit les pouvoirs apparents que lui a attribués la Constitution. Les ministres reçoivent ainsi le droit de ne pas signer un décret violant les lois en vigueur, dans ce cas un conflit pourrait éclater entre le Président et le Ministère et amènerait peut-être la démission de ce dernier. Néanmoins, le décret présidentiel non signé serait nul.

Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ne connaissent pas l'institution du Contreseing; les actes du Président de la République engagent uniquement sa responsabilité. Les ministres parlementaires y sont remplacés par les secrétaires d'Etat qui ne sont pas responsables à la place du Chef de l'Etat. Lorsqu'en 1868, le Président Johnson fut décrété « d'empeachment », les ministres ne furent pas poursuivis. La Constitution des Etats-Unis est une exception et il y a peu de pays où les actes du Chef de l'Etat n'aient pas besoin d'être contresignés par un ministre.

L'article 44 de la Constitution Polonaise alinéa 4 dit que : tout acte gouvernemental du Président de la République doit être revêtu de la signature du Président du Conseil des Ministres ainsi que du ministre qui en le contresignant en devient responsable. « L'article 44, alinéa 4 admet les habitudes françaises. Il convient de préciser que seuls les actes gouvernementaux doivent être contresignés. Par acte gouvernemental la constitution comprend tout acte émanant du Président, ainsi le contreseing apparaît comme une précaution du

système d'irresponsabilité présidentielle. La signature ministérielle est requise pour les actes qui ont un effet juridique ; les actes ayant le caractère privé, ou les discours du Chef de l'Etat ne sont pas soumis à cette formalité, et il en est irresponsable politiquement et civilement.

L'article 44, alinéa 4 dit que l'acte présidentiel doit être signé par le Président du Conseil des Ministres et par le Ministre intéressé, faut-il donc au moins deux contreseings ? Il paraît évident qu'en ce qui concerne les actes relevant de la compétence du Président du Conseil, l'unique contreseing du Président du Conseil des Ministres suffit. Mais si l'acte du Chef de l'Etat règle une question du ressort d'un autre ministre, la signature du ministre compétent à côté de la signature du Président du Conseil des Ministres est indispensable.

Récemment, le Tribunal administratif a décidé dans un jugement : que le décret du Président de la République signé par le Président du Conseil des Ministres n'est pas valable s'il n'est pas signé aussi par le Ministre compétent. Le jugement du Tribunal Administratif est conforme à l'esprit de l'article 44, alinéa 4. Le Président du Conseil des Ministres, (disent les motifs de ce jugement), en opposant sa signature, engage la responsabilité solidaire des autres ministres ; la responsabilité individuelle est conséquence de la signature de chacun des autres ministres. La responsabilité solidaire et individuelle des ministres est une condition indispensable de la force obligatoire de tout acte présidentiel et découle de

l'article 44, alinéa 4 ; par conséquent la signature du Président du Conseil des Ministres suffit seulement dans le cas où l'acte est relatif aux attributions de la présidence des Ministres.

Ainsi, le Tribunal Administratif a décidé que le décret du Chef de l'Etat contresigné par le Président du Conseil des Ministres n'est pas obligatoire pour un Ministre qui ne l'a pas signé.

La Constitution polonaise ne s'est pas contentée de rapprocher la situation du Président de la situation des mineurs ou des femmes mariées, en droit français, qui ne peuvent agir sans assistance de leur mari ou de leurs tuteurs, elle ne s'est pas contentée de lui interdire de faire un acte sans contreseing, mais de plus elle exige outre la signature du Président du Conseil la signature du Ministre respectif (1).

Certains auteurs en Pologne, ainsi qu'en France voient le vice principal du régime parlementaire et les causes d'instabilité du gouvernement dans ce système d'irresponsabilité présidentielle qui enlève tout son pouvoir propre au Chef de l'Etat.

Nombre d'autres cependant, soutiennent que la responsabilité ministérielle étant la clef de voûte du système parle-

(1) En France l'article 6 de la loi Constitutionnelle qui dispose que les ministres deviennent responsables individuellement, solidairement ne parle pas du Président du Conseil, la pratique cependant a admis le besoin de sa signature chaque fois que l'acte présidentiel se rattache à la Direction générale du Gouvernement.

mentaire doit être maintenue, car sa suppression détruirait le système entier (1).

Nous allons voir maintenant quels sont les détails et les conditions de la responsabilité du Chef de l'Etat.

RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT

La Pologne depuis son retour à l'indépendance jusqu'à la résolution du 20 février 1919 n'a pas eu de loi qui règle la responsabilité du Chef de l'Etat. Le Général Pilsudski s'engagea à remettre son pouvoir entre les mains d'une Diète nationale dès qu'elle serait constituée. Dans l'intervalle, c'est-à-dire entre le 14 novembre 1918 et le 20 février 1919, pratiquement, il était irresponsable. Théoriquement la Nation jugeait son Chef de l'Etat par l'intermédiaire d'une Diète qui se réunirait dans l'avenir. La Première Diète qui se rassembla le 7 février 1920 à Varsovie fut appelée à voter sa confiance et à décider si le Chef de l'Etat était digne d'exercer ses pouvoirs. Or, la Diète : « après avoir pris connaissance de la déclaration de Pilsudski lui exprime sa gratitude » et le chargea de continuer ses fonctions.

C'est cette courte déclaration qui a établi la responsabilité du Chef de l'Etat. L'article 4 s'exprime ainsi : « Le Chef de l'Etat ainsi que le gouvernement sont dans l'accomplisse-

(1) Prof. Ed. Dubanovioz.

ment de leurs fonctions responsables devant la Diète ». La concision de la déclaration du 20 février a donné lieu à des interprétations différentes. La Petite Constitution du 20 février 1920 ne distingue pas la responsabilité pénale, civile ou politique, et c'est son application pratique qui détermina l'état de chose.

Pratiquement, dès le début, la Pologne a emprunté en cette matière la règle des pays d'Occident. Elle a tout simplement suivi l'exemple des pays démocratiques où le Président de la République a été déclaré irresponsable politiquement et où le Gouvernement était responsable.

C'est l'état de chose qui dura jusqu'au moment où la Constitution du 17 mars 1921 entra en vigueur. Jusqu'à cette date on discutait beaucoup la Petite Constitution du 20 février 1919, mais il semblait évident que son article 4 ne pouvait être interprété que dans le sens restrictif et que le Chef de l'Etat devait être déclaré responsable au point de vue pénal.

D'ailleurs, le cas ne s'est pas présenté, et ces discussions n'ont pas eu l'occasion de servir en pratique. Si nous supposons que sous le régime de la loi du 20 février 1919 on déclare responsable le Chef de l'Etat pour un fait quelconque les difficultés seraient inextricables. Il ne faut pas oublier que le Chef de l'Etat cumulait entre ses mains encore d'autres fonctions dont la Petite Constitution ne parlait pas. Le Chef de l'Etat était commandant en chef de l'armée et en cette qualité irresponsable et indépendant devant le Ministre de la Guerre

qui était nommé par lui. Il semble tout au moins difficile de distinguer en quelle qualité on pouvait le faire juger.

La Constitution du 17 mars régularisa la situation et mit fin à ces incertitudes. L'article 51 dit que : « l'exercice de ses
« fonctions n'entraîne pour le Président aucune responsabi-
« lité ni parlementaire, ni civile. En cas de haute trahison,
« de violation de la Constitution ou de crime de droit com-
« mun des poursuites ne peuvent être engagées contre le Pré-
« sident de la République qu'en vertu d'une décision de la
« Diète prise à une égale majorité des deux tiers au moins
« du nombre des Députés présents. L'affaire est jugée et la
« sentence prononcée par un Tribunal d'Etat (Haute Cour)
« d'après les dispositions d'une loi spéciale. Dès le moment
« où il est déféré au Tribunal d'Etat, le Président de la Répu-
« blique sera suspendu de ses fonctions ».

L'article 51 dit que le Président est responsable pour la violation de la Constitution tout en étant irresponsable parlementairement. La violation de la Constitution est pourtant un délit politique. M. Paciorkowski dans son livre « Les deux Constitutions » dit que la Constitution distingue « la responsabilité parlementaire de la responsabilité politique » mais ces deux définitions dans ce cas ont la même signification. Incontestablement l'article 51 est mal rédigé ou peut-être les législateurs ici comme ailleurs voulait-il effacer le rôle du Chef de l'Etat et ne voulaient pas le rendre irresponsable politiquement sans conditions. D'un autre côté, la violation de

la Constitution est une notion assez vague, il est regrettable que les législateurs aient omis de préciser en quoi elle consiste. Il serait possible que la Diète donnât une large interprétation à la notion de violation de Constitution et que sous des prétextes insignifiants elle suspendit le Président de ses fonctions. On voit combien il est facile aux députés de provoquer une crise présidentielle, il leur suffit d'accuser le Président d'un fait anticonstitutionnel, de rassembler une majorité de $\frac{3}{5}$ pour que le Conseil d'Etat juge le Président de la République. Il est probable que sous cette menace le Président se gardera bien de résister à la Diète et n'hésitera pas à publier les lois qu'elle aura votées.

Le principe d'irresponsabilité du Président est universellement admis. En France, c'est l'article 6 de la loi du 25 novembre 1875 qui le décide. M. Duguît, dans son traité du droit constitutionnel, tome 2^e, p. 657, dit que : « la règle
« de l'irresponsabilité politique du Chef de l'Etat en France a
« été souvent violée puisque des neuf Présidents qui se sont
« succédé depuis 1875, trois ont été obligés de se retirer avant
« l'expiration légale de leur mandat, que le Président de la
« République n'est responsable qu'en cas de haute trahison ». Les Constituants de 1875 ont rejeté la responsabilité politique du Président de la République. Le principe de responsabilité du Chef de l'Etat se présente comme on le sait sous des formes différentes : politique pénale et civile. Le principe d'irresponsabilité politique du Chef de l'Etat est le principe de la plu-

part des démocraties. Chaque acte du Président de la République doit être contresigné par un ministre, les ministres sont responsables devant les Chambres, l'irresponsabilité du Chef de l'Etat est remplacé et complétée par la responsabilité ministérielle. Ce principe qui prend son origine dans la monarchie est cependant indispensable dans une organisation démocratique, l'irresponsabilité constitue le point stable de l'Etat, son inexistence au contraire pourrait être dangereuse et c'est pour cela que sur ce point la Constitution Polonaise ressemble à la Constitution française, mais sur les autres points la question de responsabilité a été autrement résolue qu'en France ou plutôt le principe est le même mais l'application diffère. D'abord, la Constitution de 1875 a omis de déterminer les conditions dans lesquelles il y a crime de « haute trahison », elle ne dit pas non plus comment le réprimer et ne parle pas de la procédure. On pourrait croire que le Président est impunissable, car il n'y a pas de loi pour déterminer le crime (1). D'ailleurs, le crime de haute trahison de la part du Président de la République est très rare et peu probable. C'est ainsi que la Constitution se caractérise par l'insuffisance du développement de la règle d'irresponsabilité présidentielle.

« L'histoire des Etats-Unis nous apprend, dit Esmein que
« cette responsabilité pénale du Président de la République

(1) Lair : (Des Hautes Cours politiques en France et à l'Etranger et de la mise en accusation du Président de la République et des Ministres).

« même dans un pays où il gouverne personnellement couvre « ses ministres, c'est une précaution presque inutile ». Un seul Président des Etats-Unis a été mis en accusation devant le Sénat par voie d'empêchement, le Président Adrien Johnson en 1868, et il a été acquitté faute d'une majorité de 2/3 contre lui, exigée par la Constitution.

L'article 51 de la Constitution Polonaise dit expressément que le Président est irresponsable « civilement » la Constitution de 1875 n'en parle pas.

En Pologne comme en France la mise en accusation et le jugement du Président de la République sont soumis à une procédure spéciale. Tout citoyen doit être puni pour un crime de trahison, mais en raison de ses fonctions le Président n'est pas jugé par les Tribunaux ordinaires.

D'après l'article 51, la Chambre des députés est seule autorisée à mettre en accusation le Président. Il est juste que seuls les représentants du peuple puissent juger le Chef de l'Etat, mais n'est-ce pas encore une mesure qui conduit à la domination des Chambres et capable de diminuer la puissance du Chef de l'Etat.

Si la Constitution en a décidé ainsi, c'est parce qu'elle a emprunté cette disposition à la Constitution française (art. 12 de la loi du 16 juillet 1875) d'après laquelle la Chambre prononce la mise en accusation et le Sénat constitué en Haute Cour de Justice (1) rend le jugement. En Pologne, cependant,

(1) Après le décret du 7 mai 1923 par lequel le Président de la République a autorisé le Sénat à se constituer en Haute Cour de Justice

le Sénat ne juge pas le Président. La juridiction du Sénat érigée en Haute Cour de justice a été beaucoup critiquée. On a fait remarquer que le grand nombre des Sénateurs qui sont membres de tel ou tel parti ne donnent pas assez de garanties d'impartialité. Cette institution est originaire d'Angleterre, elle a donné de bons résultats, mais dans les autres pays qui ont suivi cet exemple les intrigues des partis ont prédominé. L'article 51 de la Constitution Polonaise a donc bien fait d'instituer un « Tribunal d'Etat qui est destiné à juger le Chef de l'Etat ». La juridiction du Sénat donnerait là des résultats beaucoup plus funestes qu'ailleurs. La supériorité de l'état de chose existant en Pologne est évidente. Le Tribunal d'Etat composé d'un petit nombre de magistrats de carrière donne toute la garantie à l'accusé.

La composition du Tribunal d'Etat est décrite dans l'article 64 : il se compose du premier Président du Tribunal suprême qui préside, et de huit députés et un sénateur qui ne remplissent aucune fonction publique. Ce seront peut-être des jurisconsultes et des spécialistes du droit constitutionnel ou criminel pris dans le sein des Chambres. La Constitution voulant être sûre de leur impartialité défend aux membres du

pour juger M. Cachin et autres communistes, qui étaient inculpés, le Garde des Sceaux devait déposer un projet qui, en vertu de l'article 8 de la *Constitution* du 25 février 1875 demandait la révision de la Constitution afin d'enlever au Sénat ses attributions de juge des atteintes contre la sûreté d'Etat (*Revue Politique et Parlementaire*, 1923, article de M. Morellet).

Tribunal d'Etat d'occuper des fonctions publiques; certains regrettent que les professeurs des Universités soient exclus (1).

Une loi spéciale déterminera la procédure du Tribunal d'Etat, elle règlera tous les détails de cette juridiction et il serait juste qu'elle interprète l'article 51 et prévoie le cas de « la violation de Constitution ».

REVISION DE LA CONSTITUTION ET RENFORCEMENT DU POUVOIR PRÉSIDENTIEL

Il est naturel que des tendances apparaissent en Pologne en vue de renforcer le pouvoir du Président de la République, car des tendances semblables existent depuis longtemps dans le pays d'origine de la Constitution Polonaise.

L'article 8 de la Constitution française (2) a laissé la porte ouverte à tout changement; la révision est très facile et il est curieux de constater que cette loi qui, dans l'esprit

(1) L'article 17 de la loi constitutionnelle 17 octobre 1921 permet aux députés d'être en même temps Professeurs d'Universités tout en leur interdisant d'occuper un poste rétribué par le Gouvernement.

(2) 25 février 1875 — Article 8. — Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit à la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles; après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée Nationale pour procéder à la révision. Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles en tout ou en partie devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale.

des législateurs de 1875, devait avoir une durée relativement courte, ait vécu et ait même trouvé des imitateurs. Il est vrai que la Nation possède toujours le droit de changer sa constitution et que les articles prévoyant cette révision ne contestent pas le droit souverain du peuple, car nombreuses sont les constitutions qui ne parlent pas de leur révision ; cependant, on a bien vu qu'elles ont subi des modifications et des changements.

La facilité de changement de la Constitution qui résulte de l'article 8 de la loi constitutionnelle française est une conséquence des conditions historiques dans lesquelles fut votée la Constitution. On sait que la majorité de l'Assemblée en 1875 espérait le retour de la monarchie et c'est pour cette raison qu'elle a voulu rendre ce retour le plus facile possible.

La majorité des projets de révision de la Constitution en France tendait vers le renforcement du pouvoir présidentiel.

Des modifications ont été proposées dès le début.

A plusieurs reprises on a proposé de changer le mode d'élection du Président, de lui donner le droit de veto, etc...

Aucun de ces projets n'a pu aboutir. Les tentatives furent très nombreuses. Deux fois seulement (en 1879 et en 1884), la Constitution fut modifiée : en 1879, par la suppression de l'article 9 et en 1884 par l'addition d'un article nouveau.

Depuis la revision partielle de 1881, il est indéniable que la question de la révision constitutionnelle a été une de celles qui ont le plus passionné l'opinion publique. Quarante-cinq

propositions de révision émanant des partis les plus divers ont été déposées depuis 1886 sur le bureau de la Chambre et du Sénat (1).

Le mode d'élection et les pouvoirs du Président de la République faisaient l'objet de nombreuses propositions (2).

Les tendances de révision de la Constitution en France subsistent toujours. Après l'élection du Président Millerand en 1920, elles entrèrent dans une nouvelle phase. Le président Millerand, dans son fameux discours prononcé à Evreux, le 14 octobre 1923, « réclama la révision de la Constitution ».

Voici comment s'exprime le journal « Le Temps » du 16 novembre 1923, dans un article de M. Millerand et la Réforme Constitutionnelle » :

« Sur l'esprit de la révision telle que le souhaite M. Millerand, il n'y a, à notre sens, aucune réserve à faire. Renforcer le pouvoir exécutif, c'est limiter les empiètements du pouvoir législatif qui constituent le pire inconvénient du régime parlementaire... En ce qui concerne les moyens sug-

(1) Gabriel Lepetit. *Thèse*, Paris 1901. Propositions des révisions des lois constitutionnelles émanant de l'initiative parlementaire depuis 1884. René Goblet. *La révision de la Constitution*, 1893.

(2) MM. Jolibois, Pelletan, général Baulanger, Bourgeois (Jura), de Gasté, Goblet, Gauthier, de Clagny, Vaillant, René Gautier dans le rapport de M. Bérard (voir Gabriel Lepetit : Propositions de révision des lois constitutionnelles voir la proposition présentée le 27 février 1919 par Ernest Lairolle, député des Alpes-Maritimes).

« gérés par le Président actuel en vue d'assurer à l'exécutif
« l'exercice de prérogatives légitimes, ils répondent à la dou-
« ble préoccupation : 1° mettre fin à l'instabilité parlemen-
« taire ; 2° faire, du Président de la République, non plus
« en théorie, mais en fait, l'arbitre et le régulateur de la vie
« politique du pays ».

Mais les attributions du Président n'ont pas subi de modifications et la Constitution Polonaise de 1921 a adopté cette institution sans trop s'éloigner de l'exemple français.

Il est vrai que la stabilité de l'Etat exige que le changement de la Constitution ne soit pas fréquent ; il ne faut agir que dans l'extrême nécessité. Il semble, cependant, que la Pologne se trouve justement dans ce cas et, non seulement les groupes de gauche, mais aussi ceux de droite demandent le renforcement du pouvoir présidentiel. Il semble que des modifications vont intervenir dans peu de temps.

La révision n'est pas seulement demandée par des politiciens et des députés, mais aussi par des jurisconsultes et ces derniers ne sont pas d'avis moins différents ; il est vrai que tout le monde, dans le pays entier, demande la multiplication des attributions présidentielles, mais chacun propose un moyen différent pour arriver au même but. Personne, en Pologne, ne dit (1) : « Ne révisez pas la Constitution, c'est inutile ; appliquez-là, cela suffit. Le Président de la Républi-

(1) J. Barthélemy, 1901. Concours d'Agrégation.

que a des pouvoirs, qu'il en use... ». Personne, non plus, ne demande la suppression de la présidence comme on l'a fait en France en 1889 (1).

En Pologne, on tend plutôt à se rapprocher de l'exemple américain. On voudrait donner au Président plus de force. D'abord, on propose de lui donner plus d'indépendance et de le faire élire par le peuple; ensuite, on voudrait donner au Chef de l'Etat le droit de dissoudre les Assemblées.

La Constitution polonaise distingue le changement de la Constitution et la révision. Les deux derniers articles 125 s'éloignent un peu de l'article 8 de la loi française du 25 février 1875.

Pour introduire des changements dans la Constitution, il faut le consentement de la majorité ($\frac{2}{3}$ des voix de la Diète et du Sénat).

Cette révision qui peut s'effectuer à tout moment exige que le projet soit signé par au moins le quart du nombre législatif des députés et qu'il soit déposé au moins quinze jours avant le vote. La décision sera prise en présence d'au moins la moitié des députés. Après avoir été voté par la Diète, le projet est renvoyé au Sénat où la procédure ne diffère en rien du vote d'une loi ordinaire.

(1) Amendement :

a) M. Desmons, le 12 août 1884 ou b) par voie d'amendement au budget au cours des discussions sur le vote de l'allocation traditionnelle.

La révision s'effectuera tous les 25 ans par l'Assemblée Nationale avec une majorité ordinaire.

Outre ces moyens de changement, la Constitution polonaise en prévoit un troisième : la seconde Diète qui aura été élue en vertu de la présente Constitution pourra procéder à la révision par sa propre décision prise à la majorité des $\frac{3}{5}$ des députés présents et devant constituer la moitié du nombre légal des députés. Les législateurs de 1921 ne croyaient pas avoir fait une œuvre viable, la preuve en est qu'ils ont autorisé la 2^e Diète à réviser la Constitution sans l'intervention et sans le consentement du Sénat.

On voit donc que la Constitution polonaise a facilité son changement.

En prévoyant ces trois cas de révision, la Constitution a donné une preuve de clairvoyance. Pour la modifier, on n'a pas constitué d'organe spécial ; c'est l'Assemblée Nationale composée des deux Chambres qui va reviser la Constitution sans recourir à de nouvelles élections. Nous savons que, dans beaucoup de pays, on a entouré le changement de Constitution de nombreuses difficultés. Ainsi, dans les Etats-Unis d'Amérique du Nord, ce sont des Chambres spécialement convoquées qui peuvent reviser la Constitution, le peuple devant ratifier tout changement voté par les Chambres.

En général, dans les républiques démocratiques, on laisse au peuple la décision en cette matière. Ensuite, par exemple,

on procède par referendum, dans d'autres pays, on donne à un certain nombre de citoyens le droit d'initiative. Dans les monarchies constitutionnelles, pour changer la Constitution, on dissout le Parlement même qui a l'initiative de la revision par une majorité absolue et ce sont seulement les Chambres nouvellement élues qui peuvent voter des changements.

Certains pays distinguent la Révision totale et la Révision partielle; la procédure, dans ce cas est différente.

Rien d'analogue n'est prévu par l'article 125 de la Constitution polonaise. Il est vraiment heureux que le législateur de 1921 ait suivi, dans les traits généraux, la Constitution française et ait laissé une grande facilité pour tout changement.

La question devient actuellement très importante. Dans quelques mois peut-être, la deuxième Diète se réunira et sans aucun doute, profitera de la faculté que lui donne l'article 125.

En vue de cette proche révision, les projets se multiplient. Des brochures, des articles dans la Presse deviennent de plus en plus nombreux.

Le mécontentement provoqué par le mauvais fonctionnement du régime parlementaire, la situation économique, contribuent à former une opinion publique dans le but d'augmenter le pouvoir de la puissance exécutive. Les Polonais ne redoutent pas, comme les Français, le pouvoir personnel du

Président; ils craignent plutôt la puissance des représentants du peuple.

L'opinion presque générale est que l'un des défauts principaux de la Constitution polonaise et la cause de son mauvais fonctionnement consistent dans la réduction, au minimum, du pouvoir du Président de la République. Le Maréchal Pilsudski l'a constaté déjà lorsqu'il refusait de poser sa candidature à la Présidence en 1922. Enfin, ce fait a été prouvé par les jurisconsultes. « Cette opinion est partagée par
« tout le monde, aussi bien par la droite que par les représen-
« tants des partis de la gauche; les premiers ont oublié le pos-
« tulat cardinal du conservatisme qui consiste à reconnaître la
« nécessité d'un pouvoir exécutif fort et les seconds commen-
« cent à envisager les choses avec un sens plus clair de la réa-
« lité après avoir éprouvé les tristes suites du système introduit
« chez nous et qui consiste dans l'autocratie de la Diète (Nowy
« Kurjer Polski, 29 avril 1926). z

Différents partis, en dehors du sein de la Diète, placent au premier plan de leur politique, le changement de Constitution. En 1925 et 1926, la Ligue Nationale Populiste (L. L. N.), le parti populiste polonais (P. S. L.) le Groupe Populiste Radical (Délivrance), ainsi que les Chrétiens-Démocrates, proposèrent la révision.

Il est très caractéristique de noter que presque tous les partis veulent élargir les attributions du Président de la République.

Le Congrès du Groupe Radical (Délivrance) Wyzwolenie qui vient de se terminer se déclare partisan des élections présidentielles directement par le Peuple, et non par le Parlement.

Un projet déposé par le Député Chacinski au nom de trois clubs (voir page 120) nous apprend que le Président peut dissoudre les deux Chambres par son message.

Beaucoup de députés se rendent compte que l'unique remède, pour assainir la vie publique, est celui de dissoudre la Diète et de procéder à de nouvelles élections (voir p. 122).

M. Kozlowski dit « qu'il faut trouver un moyen qui, sans
« porter atteinte aux conquêtes de la démocratie, constitue
« cependant un pas effectif vers l'assainissement de la vie
« publique. Ce moyen existe. Pendant les débats sur les chan-
« gements apportés à la Constitution j'ai présenté, avec plu-
« sieurs Collègues, la motion suivante : Un député ne peut
« être élu pour deux périodes électorales consécutives. Cette
« motion, imitée des statuts des différentes institutions publi-
« ques, non seulement ne porte aucune atteinte aux principes
« de la démocratie, mais elle constitue leur développement le
« plus parfait qui exige seulement une certaine dose de sacri-
« fice de la part des députés qui doivent voter l'autorité du
« Président de la République et du Gouvernement comme
« seul facteur de la continuité de la politique de l'Etat qui
« serait augmentée ».

M. Br. Bouffall, dans une brochure intitulée : « De

l'élargissement des pouvoirs du Président de la République polonaise » nous dit que : « On est trop enclin en Pologne, à croire qu'il suffirait d'élargir les pouvoirs du Président de la République. On voudrait voir le chef du pouvoir exécutif armé du droit d'initiative législative, du droit de veto, du droit de dissoudre la Diète, de tous ces droits que lui a refusés la Constitution en vigueur ».

M. Br. Bouffall se déclare partisan du renforcement du pouvoir présidentiel, mais il consacre ses quatre-vingt-quatre pages pour démontrer que la multiplication des attributions présidentielles ne servirait à rien. Le droit d'initiative législatif attribué au Chef de l'Etat « l'entraînerait dans les luttes politiques », le veto ne peut lui être utile à rien comme le démontre l'exemple de l'Angleterre.

Enfin, même si on donnait au Président de la République le droit de dissoudre le Parlement, il ne s'en servirait pas. En somme, ce n'est pas là qu'il faut chercher les causes de faiblesse du Chef de l'Etat.

Il est, en général, impossible d'établir dans une république parlementaire, un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Cet état de choses est commun à tous les états ayant adopté la république parlementaire et, par conséquent, M. Br. Bouffall considère que l'unique moyen est de donner au pouvoir juridictionnel le droit de contrôler la conformité des lois avec la Constitution ; le Parlement se trouverait ainsi, influencé par le troisième pouvoir qui, jus-

qu'ici, n'a été considéré comme pouvant servir à élargir le pouvoir présidentiel.

On ne peut contester que ce changement proposé par M. Br. Bouffal soit désirable et il n'est pas le seul en Pologne à le proposer. De nombreux jurisconsultes (pour la plupart du Barreau) ont déjà formulé ce vœu.

Il est évident que sans la multiplication des attributions, le Président de la République polonaise ne pourra retrouver la place qu'il devrait tenir, conformément au principe de la séparation des pouvoirs. Le seul fait que le juge déclare une loi anticonstitutionnelle ne suffit pas pour donner au Chef de l'Etat du prestige. C'est plutôt l'ampleur de ses fonctions qui va rehausser son autorité. Il reste, cependant, exact que le renforcement du pouvoir exécutif qui peut seul s'effectuer par la multiplication des fonctions peut être soutenu par le contrôle juridictionnel qui contribuera à contrebalancer l'omnipotence de la Diète.

CONCLUSION

Après avoir vu toutes les attributions du Président de la République polonaise, il convient de jeter un coup d'œil sur l'ensemble.

Quelles sont les attributions propres au Chef de l'Etat ? Elles sont presque inexistantes et possèdent un caractère purement honorifique.

Presque tous les auteurs le disent, non seulement les juristes tels que MM. Kumaniecki, Professeur Jaworski, St. Bukowiecki et de nombreux professeurs des Universités, mais aussi les politiciens et particulièrement ceux qui ont occupé le poste présidentiel.

Nous avons déjà cité les mots du Président Wojciechowski qui en 1923 exprimait sa joie que les Polonais se gouvernent eux-mêmes et que son rôle soit modeste.

Son prédécesseur, M. Narutowicz n'a pas malheureusement eu le temps de donner son avis sur cette question. Si nous disons « malheureusement », c'est parce que M. Narutowicz avait d'autres opinions que son successeur sur la présidence. Son assassinat démontre que cette institution sous le régime des lois actuelles n'est pas faite pour des hommes énergiques.

Le Maréchal Pilsudski refusa de poser sa candidature à la Présidence de la République, le 4 décembre 1922, lorsque la Constitution entra en vigueur, se rendant justement compte du rôle limité qu'il jouerait s'il voulait rester dans les limites de la loi.

La candidature du Maréchal rallia la majorité des voix dans l'Assemblée Nationale, mais le Maréchal comprit qu'un homme d'une individualité comme la sienne ne pourrait se résigner à exercer un rôle limité.

« Le futur président sera une personnification du désordre... Les partis républicains (1) demandent un sacrifice trop grand au Maréchal; ils veulent qu'il soit embaumé vivant, qu'il cesse d'être homme d'action et qu'il abandonne tout ce qu'il a aimé dans la vie ».

On pensait donc bien que le candidat à la Présidence devait remplir certaines conditions : n'avoir pas trop de volonté et se résigner à l'obéissance et à la tutelle des Ministres.

Un fort pouvoir exécutif est de première nécessité pour la Pologne. La défense du pays à l'extérieur l'exige. Le pouvoir suprême du pays doit s'élever au-dessus des querelles des partis.

Si nous avons critiqué le système existant, ce n'est pas pour nier l'excellence du système parlementaire. Il ne s'agit

(1) Journal : *Kuryer Poranny*. La veille des élections.

pas de rejeter le système, il suffit d'y introduire quelques changements. La Diète actuelle souffre d'une hypertrophie, alors il suffit de changer ses relations avec le Président, tout en maintenant l'idée d'une représentation nationale, mais en limitant sa volonté et en la contrebalançant sans faire du Chef de l'Etat un dictateur. Il nous paraît possible d'en faire un rouage utile et nécessaire en lui réservant une marge d'action plus large qu'à présent.

Pour arriver à ce but, il faudrait :

1° Donner au Président le droit de dissoudre le Parlement après avoir demandé l'avis à un Conseil d'Etat composé des députés et des membres nommés par le Président.

2° Donner au Président le droit, après avoir pris l'avis du Conseil d'Etat, de régler certaines questions lorsque la Diète ne siège pas. Des lois ultérieures devraient confirmer ces décrets.

3° Donner au Président expressément le droit de siéger dans le Conseil des Ministres et rendre les décrets sous forme : « le Président de la République en Conseil des Ministres décrète... ».

4° Rétablir l'ancien titre de Chef de l'Etat et enfin élargir les attributions du Sénat.

Nour arrêtons notre travail ici (juin 1926) peu après l'avoir terminé, la révision de la Constitution a été votée. La Diète, en modifiant la Constitution, au mois de juillet 1926 a fait le premier pas vers le renforcement du pouvoir présidentiel.

APPENDICE

Textes des Lois relatives aux Attributions du Président de la République

LA DÉCISION DE LA DIÈTE DU 20 FEVRIER 1919

La Diète ayant pris connaissance de la déclaration de Joseph Pilsudski d'après laquelle il remet entre les mains de la Diète ses fonctions de Chef d'Etat lui exprime sa gratitude pour les efforts qu'il a déployés au service de la Patrie dans l'accomplissement de ses fonctions.

Jusqu'à ce que soit votée la Constitution devant établir l'organisation des pouvoirs suprêmes de l'Etat Polonais, la Diète charge Joseph Pilsudski, Chef de l'Etat, de continuer ces fonctions et cela sur les bases suivantes :

1° La Diète législative est le pouvoir souverain et le pouvoir législatif suprême de l'Etat polonais ; les lois sont publiées par le Maréchal de la Diète avec le contreseing du Président du Conseil et du Ministre intéressé.

2° Le Chef de l'Etat est représentant de l'Etat, ainsi que l'exécuteur suprême des relations de la Diète dans les questions d'ordre civil et militaire.

3° Le Chef de l'Etat forme le cabinet dans son ensemble après entente avec la Diète.

4° Le Chef de l'Etat, ainsi que le Gouverneur sont dans l'accomplissement de leurs fonctions, responsables devant la Diète.

5° Chacun des actes politiques du Chef de l'Etat exige la signature du Ministre intéressé.

ARTICLES DE LA CONSTITUTION DU 17 MARS RELATIFS AUX ATTRIBUTIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Article Premier. — L'Etat polonais est une République.

Article 2. — Le pouvoir suprême, dans la République polonaise, appartient à la Nation. Les organes de la Nation sont, en matière législative, la Diète et le Sénat; en matière d'exercice, du pouvoir exécutif, le Président de la République avec des Ministres responsables et en matière de justice, les tribunaux indépendants.

Article 25. — Le Président de la République convoque, ouvre, ajourne et prononce la clôture de la Diète et du Sénat.

La Diète doit être convoquée en première session le troisième mardi qui suit la date des élections et, chaque année, au plus tard en octobre, afin de voter le budget, fixer le con-

tingent et le recrutement de l'armée, ainsi que les autres affaires courantes.

Le Président de la République peut, s'il le juge nécessaire, convoquer la Diète en tout temps en session extraordinaire. Il est tenu de le faire dans un délai de deux semaines si $\frac{1}{3}$ du nombre total des députés le requiert. Les autres cas de convocation de la Diète, en session extraordinaire, seront déterminés par la Constitution.

L'ajournement de la Diète exige le consentement de celle-ci, dans le cas où il est répété une seconde fois au cours de la même session ou si l'interruption des travaux parlementaires doit durer plus de trente jours.

La clôture de la Diète convoquée au mois d'octobre en session ordinaire ne peut avoir lieu avant le vote du budget.

Article 26. — La Diète peut elle-même prononcer sa dissolution en vertu d'une décision prise à une majorité de deux tiers, à condition que la moitié des membres de l'assemblée soit présente.

Le Président de la République peut dissoudre la Diète avec le consentement des $\frac{3}{5}$ du nombre des sénateurs fixé par la loi.

Dans les deux cas, le Sénat se dissout simultanément et de plein droit.

Les élections auront lieu dans les quarante jours à compter du jour de la dissolution. Leur terme sera fixé, soit par

IV

une décision de la Diète, soit par un message présidentiel prononçant la dissolution.

Article 39. — Le Président de la République est élu pour une durée de sept ans, à la majorité absolue des voix, par la Diète et le Sénat réunis en Assemblée Nationale. L'Assemblée Nationale est convoquée par le Président de la République au cours du dernier trimestre de son septennat. Si cette convocation n'a pas lieu dans les trente jours avant la fin du septennat, la Diète et le Sénat se réunissent de plein droit en Assemblée Nationale sur l'invitation du Maréchal de la Diète et sous sa présidence.

Article 40. — Si le Président de la République est empêché de remplir ses fonctions ou si le poste de Président de la République devient vacant pour cause de décès, de résignation ou d'autre raison, il sera remplacé par le Maréchal de la Diète.

Article 41. — Si le poste du Président de la République devient vacant, la Diète et le Sénat se réunissent de plein droit, immédiatement, en Assemblée Nationale, sur l'initiative et sous la Présidence du Maréchal de la Diète, afin de procéder à l'élection du Président de la République.

Si la Diète se trouve dissoute au moment où le poste du Président de la République deviendra vacant, le Maréchal de la Diète ordonnera, sans délai, les nouvelles élections à la Diète et au Sénat.

Article 42. — Si, pendant une durée de trois mois, le Président de la République ne remplit pas ses fonctions, le Maréchal convoquera, sans délai, la Diète ; celle-ci aura à décider si le poste du Président de la République doit être considéré comme vacant.

La décision déclarant le poste de Président vacant doit être prise à une majorité de $\frac{3}{5}$ des voix, en présence d'au moins la moitié du nombre des députés fixé par la loi.

Article 43. — Le Président de la République exerce le pouvoir exécutif par des ministres responsables et les fonctionnaires qui leur sont subordonnés.

Tout fonctionnaire de la République relève de son Ministre qui répond de ses actes devant la Diète.

Le Président du Conseil des Ministres contresigne les nominations des fonctionnaires de la Chancellerie Civile du Président de la République et est responsable de leurs actes devant la Diète.

Article 44. — Le Président de la République signe les lois avec les ministres respectifs et ordonne leur publication dans le *Journal des Lois de la République*.

Afin d'assurer l'exécution des lois, le Président de la République a le droit, en en référant aux dispositions légales qui l'y autorisent, de faire des ordonnances, prendre des arrêtés, des ordres et interdictions en assurant, par la contrainte, leur exécution. Le même droit appartient aux ministres et aux

VI

autorités qui en dépendent, dans la limite de leurs compétences.

Tout acte gouvernemental du Président de la République, pour être valable, doit être revêtu de la signature du Président du Conseil des ministres ainsi que de celle du ministre compétent qui, en le contresignant, en devient responsable.

Article 45. — Le Président de la République nomme et révoque le Président du Conseil des Ministres; sur sa proposition, il nomme et révoque les ministres et sur la proposition du Conseil des Ministres, il nomme les titulaires des emplois civils et militaires prévus par les lois.

Chaque employé de la République doit être subordonné au Ministre qui est responsable de ses actes.

La nomination des employés de la Chancellerie Civile du Président de la République est contresignée par le Président du Conseil des Ministres qui est responsable de leurs actes devant la Diète.

Article 46. — Le Président de la République est, en même temps, chef suprême des forces armées. Il ne peut, toutefois, exercer le commandement suprême en temps de guerre. Le commandant en chef des forces armées, en cas de guerre, est nommé par le Président de la République, sur la proposition du Conseil des Ministres déposée par le Ministre de la Guerre qui est responsable devant la Diète des actes du com-

VII

mandement en temps de guerre, de même que de toutes les questions concernant la conduite de la guerre.

Article 47. — Le Président de la République dispose du droit de grâce et de commuer les peines. Il peut, dans certains cas, faire grâce des conséquences d'une condamnation prononcée par les tribunaux. Le Président ne peut user de ce droit envers les ministres condamnés à la suite d'une mise en accusation par la Diète. L'amnistie ne peut être accordée que par voix législative.

Article 48. — Le Président de la République représente l'Etat à l'extérieur. Il reçoit les représentants diplomatiques des Etats étrangers et accrédite les représentants diplomatiques de l'Etat polonais auprès des Etats étrangers.

Article 49. — Le Président de la République conclut les conventions avec les autres Etats et les porte à la connaissance de la Diète; les accords commerciaux et douaniers, ainsi que ceux qui, soit grèvent l'Etat au point de vue financier, soit contiennent des dispositions juridiques comportant des obligations pour les citoyens, soit entraînent une modification des frontières de l'Etat; enfin, tous les traités d'alliance nécessitent le consentement de la Diète.

Article 50. — Le Président de la République ne peut déclarer la guerre et conclure la paix qu'avec le consentement préalable de la Diète.

VIII

Article 51. — L'exercice de ses fonctions n'entraîne, pour le Président de la République, aucune responsabilité, ni civile, ni parlementaire.

En cas de haute trahison, de violation de la Constitution ou de crime de droit commun, des poursuites ne peuvent être engagées contre le Président de la République qu'en vertu d'une décision de la Diète prise à une majorité des deux tiers, la moitié au moins du nombre des députés étant présents. L'affaire est jugée et la sentence prononcée par une Haute Cour du Tribunal d'Etat, d'après les dispositions d'une loi spéciale. Du moment où il est déféré au Tribunal d'Etat, le Président de la République est suspendu de ses fonctions.

Article 52. — Le Président de la République est doté d'une liste civile établie par les dispositions d'une loi spéciale.

Article 53. — Le Président de la République ne peut remplir aucune autre fonction; il ne peut faire partie, ni de la Diète, ni du Sénat.

Article 54. — Avant d'entrer en fonction, le Président de la République prête, en présence de l'Assemblée Nationale, le serment suivant :

Je jure devant Dieu Tout-Puissant, unique en Sainte-Trinité et je m'engage devant Toi, Peuple Polonais, à observer
« fidèlement et à défendre, au poste de Président de la République, les lois de la République Polonaise et avant tout la

« loi constitutionnelle ; à étudier, à écarter attentivement tous
 « les maux et tous les dangers qui pourraient menacer l'Etat ;
 « à défendre inébranlablement l'honneur du nom polonais ;
 « à considérer la justice envers tous les citoyens sans distinc-
 « tion, comme la première de mes vertus ; à me consacrer
 « sans partage aux obligations de mes fonctions et de mon
 « service.

« Dieu veuille me venir en aide au nom du saint martyr
 « de son fils.

« Amen. »

Article 55. — Les ministres forment, sous la présidence du Président des Ministres, le Conseil des Ministres.

Article 56. — Le Conseil des Ministres est solidairement responsable, au point de vue constitutionnel et parlementaire, de la direction générale du Gouvernement.

Les Ministres sont, en outre, individuellement responsables de leurs actes dans la sphère de leurs attributions particulières, aussi bien de la concordance de ces actes avec la Constitution et avec les autres lois de l'Etat, que du fonctionnement des organes administratifs qui leur sont subordonnés, et de la direction générale de leur politique.

Article 57. — Dans les mêmes limites, les Ministres sont solidairement et individuellement responsables des actes du gouvernement du Président de la République.

Article 69. — Le Tribunal d'Etat se compose du Premier Président du Tribunal Suprême qui le préside et de douze juges dont huit seront élus par la Diète et quatre par le Sénat, en dehors de leurs membres.

Les membres du Tribunal d'Etat peuvent être choisis parmi les personnes ne remplissant aucune fonction publique et jouissant de la plénitude de leurs droits civils.

Les membres du Tribunal d'Etat sont élus par la Diète et le Sénat, immédiatement après l'ouverture de la session et pour toute sa durée.

Article 76. — Les juges sont nommés par le Président de la République, à moins que la loi n'en dispose autrement. Toutefois, les juges de paix sont régulièrement élus par la population.

Les fonctions de juge ne peuvent être exercées que par une personne remplissant les conditions exigées par la loi.

Article 124. — La suspension temporaire des droits des citoyens, tels que : la liberté individuelle (art. 97), l'inviolabilité du domicile (art. 100), la liberté de la presse (art. 105), le secret de la correspondance (art. 106), le droit de coalition, de réunion et d'association (art. 108), peut être décrétée sur le territoire de l'Etat ou uniquement dans certaines localités où cela paraîtra nécessaire pour des raisons de sécurité publique.

Cette suspension ne peut être décrétée que par le Con-

seil des Ministres, avec le consentement du Président de la République pendant la guerre, ou sans menace de guerre, en cas de troubles intérieurs ou de conspiration à larges ramifications, ayant le caractère de haute trahison et menaçant la sécurité des citoyens.

Un ordre de ce genre, donné par le Conseil des Ministres pendant la session parlementaire, doit être immédiatement soumis à la Diète, aux fins d'approbation.

Si une disposition de ce genre est prise pendant une interruption de la session parlementaire au sujet d'un territoire comprenant plus d'une voïévodie, la Diète se réunit automatiquement dans le délai de 8 jours, à partir de la publication de cette disposition, afin de prendre une décision. Si la Diète refuse son approbation, l'état exceptionnel perd immédiatement sa force obligatoire. Si le Conseil des Ministres ordonne l'état de siège après la fin de la session parlementaire ou après la dissolution de la Diète, les dispositions du Gouvernement doivent être soumises immédiatement à la première séance de la Diète nouvellement élue. Les principes de la suspension temporaire pendant la guerre des droits civiques sus-indiqués, sur l'étendue du territoire constituant la zone des opérations militaires, seront déterminées par la loi sur l'état de siège (1).

(1) Il existe deux traductions de la Constitution polonaise : l'une faite par M. Potulicki datant de 1921, l'autre émanant du Journal « la Pologne » également de 1921.

La traduction des articles que nous venons de citer se rapproche plutôt de la traduction faite par le périodique « La Pologne » sauf quelques modifications.

XII

SUPPLÉMENT A LA LOI CONSTITUTIONNELLE

DU 17 MARS 1921

SUR LES POUVOIRS SUPRÊMES

Une loi transitoire du 18 mai 1921, relative à l'organisation du Pouvoir supérieur de la République.

Article 1^{er}. — La Diète exerce son autorité dans les limites jusqu'ici établies pour le pouvoir législatif, sur les bases de la loi constitutionnelle du 17 mars 1921, en fonction, et se dissout le jour même de plein droit.

Article 2. — Les droits et les devoirs du Chef de l'Etat, établis par la décision de la Diète du 20 février 1919 (*Journal des Lois* 14, page 226) durent jusqu'à ce que le Président de la République, élu conformément à la loi constitutionnelle de 1921, entre en fonctions.

Article 3. — Le Chef de l'Etat ordonnera les élections pour la Diète et pour le Sénat, conformément à la nouvelle loi électorale, puis dans le délai prévu par l'article 25 de la loi constitutionnelle du 17 mars 1921, il convoquera la Diète et le Sénat pour la première séance, dont il prononcera l'ouverture.

Article 4. — Sept jours au plus tard après la constitution de la Diète et du Sénat, et sur l'invitation du Maréchal de la nouvelle Diète, l'Assemblée Nationale se réunira et procédera à de nouvelles élections du Président de la République.

XIII

Article 5. — La présente loi entre en vigueur le jour de la publication de la loi constitutionnelle du 17 mars 1921. Signée par le Maréchal de la Diète et le Président des Ministres, Witos Trombcynski.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES EN FRANÇAIS

- J. BARTHÉLEMY. — Le rôle du Pouvoir exécutif dans les Républiques modernes, Paris, 1907.
- CARRÉ DE MALBERG. — Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris 1920, t. 2.
- COGNEUGNIOT. — Le droit de déclarer la guerre et de conclure les traités, Paris 1891. *Thèse*.
- CONSTANT. — Le droit de dissolution. *Thèse* 1907.
- DUGUIT. — La séparation des Pouvoirs.
- » Traité de Droit constitutionnel, 5 vol., Paris 1921.
- DUGUIT ET MONNIER. — Les Constitutions et les principales lois de France, depuis 1789, Paris 1925.
- DARESTE. — Les Constitutions modernes, Paris 1910.
- EBREN. — Le droit de traiter. *Thèse*, 1900.
- GRAPPIN Henri. — Histoire de la Pologne, des origines jusqu'en 1922. *Larousse*, 1923.
- » Les organisations politiques polonaises.
- » Les organisations politiques polonaises, *Monde Slave*, n° 6.
- HERVIEUX Henri. — Les Ministres, Paris 1893.

XVI

LEYRET Henry. — Le Président de la République, Paris 1913

LEPETIT Gabriel. — Propositions de révision des lois constitutionnelles émanant de l'initiative parlementaire depuis 1884. *Thèse* 1901.

LAIR. — Des Hautes Cours politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des Ministres, Paris 1889.

LAFABRÈGUE. — Du droit de dissolution. *Thèse* Toulouse 1912

MUEL Léon. — Gouvernements, Ministres et Constitutions de France depuis cent ans. Paris 1891.

NADAL. — Attributions du Président de la République en France et aux Etats-Unis. *Thèse*, Toulouse, 1909.

PIERRE. — *Traité de droit politique et parlementaire*. Paris, 1885 (1^{re} édition), 3^e édition, 1908.

REDSLOB. — Le régime parlementaire, Paris, 1923.

La Révision des lois constitutionnelles de la République devant la Chambre des Députés.— Proposition de M. Ernest Lairolle, député des Alpes-Maritimes, présentée le 27 février 1919.

RADENAC. — De la dissolution des Assemblées législatives.

Revue de Droit public et de la science politique 1894 p. 25.

» » » » 1913 p. 30.

article de Bonnard, *La Solidarité ministérielle* 1923, t. 40.

Revue politique et parlementaire 1893. — La responsabilité des Ministres.

- Revue politique et parlementaire* 1905. — La question des pouvoirs présidentiels dans la Constitution de 1875
- Revue politique et parlementaire* 1900. — Séverin de la Chapelle. Rôle du Président de la République pour la sanction des lois ordinaires.
- Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, 1890, — Article de Rozy.
- Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} août 1900. — Parlement et Parlamentarisme.
- STUART MILL. — De l'Exécutif dans les Gouvernements représentatifs, Paris 1877.
- St-SZPOTANSKI. — Pilsudski et son rôle en Pologne, Paris 1919.
- SIBERT M. — Premier Ministre en Angleterre, Thèse 1909.

AUTRES OUVRAGES

- BRYCE James. — The American Commonwealth London 1889.
- » *Modern Democracies* London 1921, 2 vol.
- BOUFFALL Br. — De l'élargissement des Pouvoirs du Président de la République. Varsovie 1926.
- ST.-CAR. — Les questions constitutionnelles, Varsovie 1924.
- CISWICKI. — Le Chef de l'Etat et le Président de la République, Varsovie 1924.
- DUBAVONOWICZ. — La Constitution, Varsovie 1919 (O Dobra Konstytucje).

XVIII

ESTEVEZ Luis y ROMEO. — El derecho constitutional vijente
en Europa y America. Paris 1900.

JAWORSKI V.-L. — Enquête sur la Constitution, Varsovie 1924

» Les lois de l'Etat polonais, Varsovie 1922.

POSADA. — El derecho constitutional. Madrid 1893.

RODRIGUEZ Salvador. — Exegesis de la teoria que supprime la
Presidencia de la Republica, 1899, San Salvador.

Vu le Doyen,

BARTHÉLEMY.

Vu le Président,

Gilbert GIDEL.

Vu et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris,

Pour le Recteur,

D. ROUSTAN.

